Niveau(x) d'enseignement: 1 Numéro EDUQ : 8470555
Centre d'intérêt: 130

Levasseur, Jules.

Quelques expériences de restructuration au Canada et à l'étranger / par Jules Levasseur ; [pour le] Comité de restructuration scolaire, Conseil scolaire de l'Ile de Montréal. -- Montréal : Le Conseil, 1976.
iii, 77 p. ; 30 cm.

Bibliogr.: p. 75-77.

Descripteur(s): *Restructuration scolaire *Administration scolaire *Structure scolaire *Système scolaire *Commission scolaire *Revue de la documentation *Carte scolaire *Partage des pouvoirs *Préscolaire (Niveau) *Primaire (Niveau) *Secondaire (Niveau)

Identificateur(s) de nom: *Ontario *Etats-Unis *Grande-Bretagne

Dans le cadre des projets de restructuration scolaire de l'île de Montréal, cette recherche vise à répondre notamment aux deux mandats suivants: 1. faire l'inventaire et l'étude des expériences les plus importantes de restructuration scolaire au Canada ou à l'étranger, en portant spécialement attention à la question des services éducatifs et à la taille des commissions scolaires; 2. faire l'inventaire, expliciter et mettre en relation les critères devant servir au redécoupage éventuel de la carte scolaire de Montréal.

La première partie consiste en une revue de la documentation donnant l'avis des spécialistes de la restructuration scolaire en milieu métropolitain. La deuxième partie présente la situation des divers systèmes américains relativement à la taille des commissions scolaires. La partie suivante étudie le partage des pouvoirs dans divers systèmes scolaires métropolitains: New York, Détroit, Toronto, St-Paul et Minneapolis, Londres. La dernière partie précise les critères de base pour la définition de la carte scolaire.

D'une façon générale, il semble que les systèmes analysés ont fait un effort réel de démocratisation, de "community control" et d'amélioration des services éducatifs offerts à la population. Cependant les nouvelles structures conservent un reflet de l'état antérieur des systèmes. La structure scolaire de Londres mérite une étude plus exhaustive à cause d'une démocratisation qui y accentue le rôle du directeur d'établissement. La taille optimale d'une commission scolaire semble se situer entre 20000 et 40000 élèves. Enfin, dans la fabrication de la carte scolaire, il importe de respecter les habitudes des parents et des élèves de s'identifier à un milieu en axant la définition des limites d'une commission scolaire sur l'addition de territoires desservis par des écoles secondaires.

Type de document: r
Région(s) administrative(s): 063

EDUQ 8470555

Comité de restructuration scolaire

Quelques expériences de restructuration au Canada et à l'étranger

par

Jules Levasseur

Conseil scolaire
de l'Ile de Montréal

COMITE DE RESTRUCTURATION SCOLAIRE

QUELQUES EXPERIENCES DE RESTRUCTURATION AU CANADA ET A L'ETRANGER

par

JULES LEVASSEUR

Octobre 1976

AVERTISSEMENT

Cette étude a été réalisée à la demande du comité de restructuration scolaire du Conseil scolaire de l'Ile de Montréal. Les opinions et/ou interprétations qu'elle contient sont celles de l'auteur et ne sauraient engager d'aucune façon le comité ou le Conseil.

TABLE DE MATIERES

	Page
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I: Avis des spécialistes de la restructuration scolaire en milieu métropolitain.....	3
A - Nécessité d'un organisme métropolitain.....	3
B - Quelques critères devant guider une restructuration scolaire en milieu urbain.....	7
C - Partage des fonctions ou responsabilités.....	8
D - Structure de l'éducation.....	11
. Modèle A: Un système d'éducation géré par l'Etat.....	12
. Modèle B: Des districts d'éducation régionaux comme organismes responsables des opérations.....	13
. Modèle C: Des commissions scolaires locales desservies partiellement par un organisme intermédiaire régional.....	15
. Modèle D: L'éducation en tant que responsabilité d'un conseil municipal ou métropolitain.....	17
. Modèle E: Une autorité régionale offrant des services à des districts scolaires chargés de l'opération des écoles.....	18
CHAPITRE II: La taille des commissions scolaires.....	22
A - Règles administratives des départements ou ministères de l'Education.....	22
B - Recommandations des spécialistes en administration scolaire ou des rapports de recherches, depuis 1960.....	23
C - La situation actuelle dans les ensembles métropolitains.....	26

Page

CHAPITRE III: Partage des pouvoirs dans des systèmes scolaire métropolitains..... 28

A - New York City..... 29

1. Le rapport Bundy..... 30

2. La situation actuelle..... 33

B - Détroit..... 36

1. Programme d'enseignement..... 38

2. Services personnels aux élèves..... 39

3. Activités étudiantes..... 39

4. Enfance exceptionnelle..... 40

5. Personnel..... 40

6. Finances..... 40

7. Achats..... 41

8. Autres services..... 41

9. Engagement d'un directeur général..... 41

C - Toronto..... 42

1. Le Metropolitain Toronto School Board..... 43

2. Le rapport Lowes..... 54

D - St-Paul et Minneapolis (Minnesota) et les BOCES de New York..... 55

Page

E - Londres, Angleterre..... 60

Structure administrative du ILEA..... 64

1. L'"Education Officer"..... 64

2. Les "Divisional Offices"..... 64

3. Les inspecteurs..... 65

4. Les écoles..... 67

a) les "governing boards"..... 67

b) les administrateurs de l'école..... 67

c) le choix des enseignants..... 68

d) l'organisation sociale et le tutorat..... 68

CHAPITRE IV: Les critères de base pour la définition de la carte scolaire..... 69

CONCLUSION..... 73

BIBLIOGRAPHIE GENERALE..... 75

INTRODUCTION

Deux des mandats qui m'étaient confiés, en juin dernier, se lisaient comme suit:

MANDAT

"Faire l'inventaire et l'étude des expériences les plus importantes de restructuration scolaire au Canada ou à l'étranger en portant spécialement attention à la question des services éducatifs et de la taille des commissions scolaires".

"Faire l'inventaire, expliciter et mettre en relation les critères devant servir au redécoupage éventuel de la carte scolaire de l'île".

Le rapport qui suit est le résultat de nombreuses lectures. De celles-ci, j'ai extrait les passages les plus significatifs concernant ce que j'appellerais "l'avis des spécialistes de la restructuration scolaire en milieu urbain". C'est là le sujet du chapitre I.

La deuxième partie présente la situation numérique des divers systèmes américains. On y retrouve quelques tableaux permettant de voir le nombre d'élèves dans chacun des sous-systèmes des grands ensembles scolaires américains.

Quelques systèmes scolaires sont analysés en troisième partie. Le choix des systèmes a été effectué à la lumière des lectures et suite à une rencontre avec A.C. Ornstein, professeur à Loyola University, Chicago.

Enfin, la quatrième partie précise l'approche à utiliser pour déterminer les limites géographiques des commissions scolaires.

le 10 octobre 1975

Jules H. Levasseur,
Conseiller en planification
scolaire

CHAPITRE I

Avis des spécialistes de la restructuration scolaire en milieu métropolitain

Les problèmes scolaires en milieu métropolitain préoccupent les administrateurs scolaires depuis de nombreuses années, plus particulièrement aux Etats-Unis. De l'expérience vécue et de la réflexion personnelle de certains auteurs se dégagent des principes ou lignes de force à exploiter dans des situations similaires. Il semble donc intéressant de pouvoir tirer profit de leur expérience.

Les textes choisis sont donnés sans commentaire. S'il y a lieu, une note biographique présente l'auteur cité. Les textes sont regroupés sous un titre descriptif.

A - Nécessité d'un organisme métropolitain:

1. Rapport Parent:

"(...) dans une grande ville, on ne peut avoir une administration scolaire efficace et économique sans en partager la responsabilité entre deux échelons de gouvernement: l'un, constitué d'un organisme central, doit être appelé à assurer le bon fonctionnement et le développement du système dans son ensemble, et l'autre, constitué de plusieurs organismes parallèles au niveau des différents secteurs, doit avoir le soin de fournir dans ces secteurs les services scolaires les mieux adaptés aux besoins des élèves."

(Rapport Parent, vol. 4, paragraphe 303).

2. Rapport Pagé:

"Comme la plupart des fonctions attribuées à un organisme scolaire dans un milieu hétérogène comme Montréal ont un caractère commun, nous croyons qu'un organisme central devrait les coordonner et, dans certains cas, les exercer intégralement."

(Rapport Pagé, p. 45).

3. Keith Goldhammer:

"Les administrateurs sont occupés à diriger, à coordonner et à superviser. Ils ont peu l'occasion d exercer deux des activités essentielles et caractéristiques d'une solide organisation: la planification et l'évaluation."

"Quand on parle de planification, on a tendance à penser à la planification des édifices. Cette planification est importante mais ne représente qu'une partie de la planification de l'ensemble des besoins d'un district scolaire."

"La majorité des systèmes scolaires sont trop petits pour se doter d'un service de planification et d'un service d'évaluation à moins qu'ils ne recouvrent toute une région métropolitaine."

"Comment favoriser un développement planifié de l'ensemble et respecter l'initiative et la responsabilité locale de s'adapter aux besoins et aspirations du milieu? Ce n'est pas un mince problème. ... Dans les régions métropolitaine, cela peut exiger l'établissement d'un organisme métropolitain chargé de la planification de l'éducation".

(Keith Goldhammer: Local Provisions for Education: The Organization and Operation of School Systems and Schools, dans: Designing Education for the Future: Emerging Designs for Education, pp. 85, 93, 94.

Goldhammer est Doyen du School of Education, Oregon State University et Research Associate au Center for the Advanced Study of Educational Administration, University of Oregon.)

4. Daniel Levine et Robert J. Havighurst

"La région métropolitaine est l'unité géographique que les leaders du monde des affaires, du gouvernement et de l'éducation ont trouvé la plus appropriée en regard de la situation présente et pour les années 70."

(Social Systems of a Metropolitan Area, dans R.J. Havighurst: Metropolitanism: Its Challenge to Education, p. 42.

Levine est co-directeur du Center for the Study of Metropolitan Problems, University of Missouri, Kansas City.

Havighurst est professeur d'éducation et de développement humain à l'University of Chicago. Toujours près de la scène de l'éducation, il prépara le rapport sur la restructuration scolaire de Chicago en 1964.)

5. Francis Keppel:

Les problèmes scolaires... "ne peuvent être analysés indépendamment de la planification métropolitaine...".

(Francis Keppel: The Necessary Revolution in American Education, p. 48. Keppel est un ancien Commissioner of Education du United States Office of Education.)

6. Michael D. Usdan

"Une planification globale et coordonnée est de toute première importance dans les efforts déployés pour améliorer la vie ur-

baine. L'éducation doit être envisagée comme l'un des sous-systèmes majeurs d'un ensemble, tout comme l'habitation, la santé, les services sociaux...

On ne peut faire de planification globale en utilisant comme base une unité géographique plus réduite que la métropole, la région ou même l'état."

(Michael D. Usdan: Urban-State Relationships, dans: Metropolitan School Organization, p. 72.

Usdan est directeur du Graduate Program in Educational Administration, City University of New York; il a travaillé à plusieurs projets d'administration scolaire en milieu urbain.)

7. R.J. Havighurst et D.U. Levine:

"La planification et la coordination des fonctions urbaines dont les interactions et les effets sont régionaux et qui ne peuvent être accomplies de façon satisfaisante sans une planification et une action métropolitaines doivent se retrouver à un niveau administratif couvrant la région métropolitaine. L'éducation est une de ces fonctions."

(R.J. Havighurst et D.V. Levine: Education in Metropolitan Areas, p. 185).

8. Austin D. Swanson

"Si on ne développe pas une organisation métropolitaine où l'action à entreprendre face aux problèmes d'éducation sera étudiée et prise en charge, ces mêmes problèmes seront assumés, probablement d'une façon moins efficace, par les assemblées législatives des Etats, plus éloignées et moins représentatives des personnes concernées."

(A.D. Swanson: The Governance of Education in Metropolitan Areas, dans Urban School Administration, p. 183.)

Swanson est professeur d'éducation, State University of New York at Buffalo et très actif au Western New York School Study Council, organisme d'étude de la restructuration scolaire dans le secteur ouest de l'Etat de New York.)

B - Quelques critères devant guider une restructuration scolaire en milieu urbain

Ces passages sont de A.D. Swanson, auteur cité plus haut, pp. 186-187.

"1. Toute nouvelle structure devrait assurer à tous les citoyens d'une région métropolitaine des services éducatifs de première qualité, appuyés par une bonne technologie et dans des limites de coûts raisonnables. Le but d'une réorganisation métropolitaine doit être l'amélioration des services éducatifs pour toute la population et non le nivellement de ces services à un niveau moyen. Les planificateurs doivent reconnaître que les grandes organisations ont naturellement tendance à naviguer autour de la moyenne; ils se doivent de développer les moyens de contrer cette tendance. Toute proposition qui enlèverait des services à certains et en donnerait à d'autres échouera au plan social et au plan politique.

2. Toute nouvelle structure d'administration de l'éducation en milieu métropolitain devrait promouvoir l'intégration sociale, économique, raciale, ethnique et culturelle de la population. Ceci a toujours été une fonction principale de l'école publique.(...)

3. Toute nouvelle structure doit respecter les juridictions existantes. C'est une question politique. Les institutions

existantes ont des défenseurs loyaux. Les limites géographiques des districts scolaires ont leur histoire. Toute proposition qui ferait tomber ces limites géographiques de façon arbitraire échouera au plan politique. On aura plus de chance de réussir si des alternatives au système actuel sont proposées aux personnes impliquées.

4. Toute nouvelle structure devrait accentuer le droit des parents de choisir le type d'éducation qu'ils désirent pour leurs enfants.(...) En pratique, ce droit est assez limité.(...) Une nouvelle structure devrait augmenter le nombre des options offertes aux gens.

5. Toute nouvelle structure devrait favoriser l'utilisation efficace et équitable des ressources métropolitaines. C'est toute la communauté métropolitaine qui doit supporter le coût de l'éducation. Au plan de l'organisation, les unités administratives doivent être d'une dimension assez grande pour permettre des économies d'échelle."

C - Partage des fonctions ou responsabilités

1. T.V. McKelvey et A.D. Swanson

"Les responsabilités que l'on devrait avantageusement retrouver au niveau métropolitain - ou au niveau de l'état - sont les suivantes:

- fixation des objectifs généraux de l'éducation
- fixation des exigences de base des programmes scolaires
- évaluation des programmes scolaires en regard des exigences établies
- financement des opérations et des immobilisations
- planification et coordination des services éducatifs des unités d'opération

- revision et approbation des budgets des unités d'opération
- préparation et attribution des édifices
- détermination des échelles de salaires
- achats
- transport

Les fonctions que l'on devrait avantageusement retrouver au niveau intermédiaire sont les fonctions d'exécution:

- fixation d'objectifs spécifiques de l'éducation
- préparation ou adaptation des programmes devant conduire à l'atteinte des objectifs fixés
- attribution des budgets aux programmes établis
- organisation de l'enseignement
- sélection du personnel"

(McKelvey et Swanson: Urban School Administration, p. 189. McKelvey est professeur en administration scolaire, State University of New York, Buffalo.)

2. Luvern L. Cunningham:

Selon cet auteur, le Conseil métropolitain devrait assumer cinq responsabilités fondamentales;

a) financer les besoins généraux des écoles, leurs besoins particuliers et les constructions scolaires

b) planifier, rénover et construire les édifices requis pour l'enseignement

c) jouer un rôle de recherche et de planification de l'ensemble du système dans plusieurs domaines, entre autres:

- la formation des élèves
- le rendement de chaque classe, de chaque école
- l'information aux écoles par un système informatisé

- l'étude de rentabilité d'une méthode, d'un édifice, etc.

- les données du développement socio-économique de la région métropolitaine

- l'analyse des procédures de sélection et d'affectation du personnel

- l'évaluation des attentes de la communauté, de la satisfaction des enseignants, des attitudes et valeurs des élèves, etc.

d) administrer les programmes pour certaines catégories d'élèves: les handicapés physiques et mentaux qui ne peuvent fréquenter une institution régulière; programmes spécialisés en enseignement professionnel tant pour les jeunes que pour les adultes;

e) offrir des services centralisés tels que: achats, informatique, transport, centre de matériel pédagogique, télévision scolaire.

Le district scolaire assumera les responsabilités suivantes:

a) déterminer ses programmes d'enseignement

b) embaucher les enseignants

c) voir au perfectionnement de son personnel

d) développer des outils d'évaluation

e) entretenir ses édifices

f) développer, si requis, de nouveaux programmes

g) percevoir une taxe locale, sous certaines conditions

(D'après Luverne L. Cunningham, dans: Metropolitanism: Its Challenge to Education, pp. 110-114. Cunningham est Doyen du College of Education, Ohio State University, Columbus, Ohio).

3. R.J. Havighurst et D.U. Levine:

"Les fonctions assumées, en tout ou en partie, par un organisme métropolitain d'éducation devraient probablement être les suivantes:

1. fixation du taux de taxe et distribution des sommes amassées
2. administration des argents fournis par l'Etat de façon à égaliser les chances à l'éducation
3. recherche et évaluations
4. éducation spéciale, enseignement professionnel et les programmes hautement spécialisés
5. recrutement, sélection et certification des enseignants
6. développement fonctionnel des enseignants et administrateurs
7. coordination avec des organismes métropolitains de planification"

(R.J. Havighurst and Daniel U. Levine: Education in Metropolitan Areas, p. 186).

D - Structure de l'éducation

Keith Goldhammer a developpé cinq modèles de structure de l'éducation que l'on peut adapter aux situations particulières. L'auteur marque sa préférence pour les modèles B et E. Les notes qui suivent sont tirées de Designing Education for the Future, no. 5, pp. 96 à 114:

> Le problème fondamental est de créer la structure légale qui rendra chaque commission scolaire plus efficace. Un objectif: un meilleur équilibre entre le contrôle central et le contrôle local de

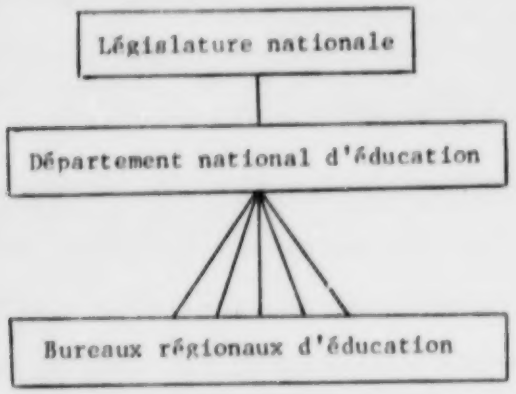
façon à assurer un minimum d'uniformité qui facilitera le passage d'un élève d'une commission scolaire à une autre et à maximiser les occasions d'adaptation au milieu.

... Les modèles et leur graphique sont schématiques; on n'y verra que les relations de structures et non pas les détails opérationnels et administratifs.

MODELE A: UN SYSTEME D'EDUCATION GERE PAR L'ETAT

1. Caractéristiques:

   - l'Etat administre toutes les écoles par l'entremise d'un "département national d'éducation"
   - ce département national développera les politiques et les règles administratives et deviendra l'agent administratif des écoles de l'Etat
   - tous les employés appartiennent à la fonction publique
   - comme Hawaï et chacun des Etats d'Australie



2. Avantages

- centralisation du contrôle permettant une distribution uniforme des sommes affectées à l'éducation
- chance égale pour tous les élèves
- assurance que des normes d'éducation uniformes soient rencontrées
- élimination, au niveau local, du contrôle politique et des disparités qui résultent d'un tel contrôle
- accentuation du pouvoir des professionnels de l'éducation et minimisation de l'interférence des citoyens

3. Désavantages

- désintéressement du public
- les standards minima peuvent facilement devenir des standards maxima
- on gagne peu par un contrôle politique de l'Etat en regard du contrôle politique local
- l'adaptation de l'école aux besoins nouveaux sera-t-elle facilitée? Peu de départements d'Etat ont démontré le leadership requis en ce domaine

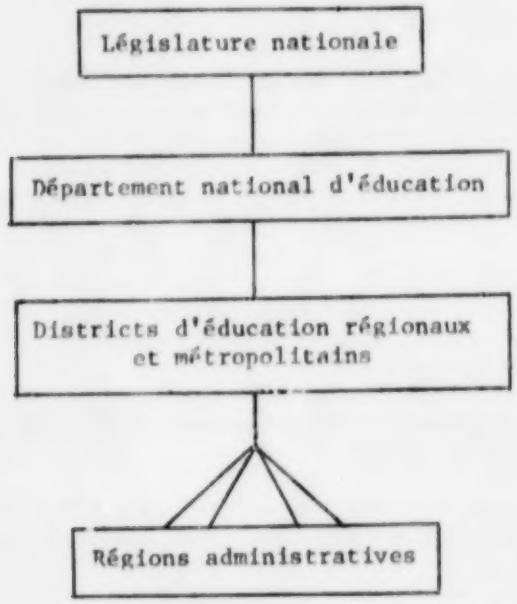
MODELE B: DES DISTRICTS D'EDUCATION REGIONAUX COMME ORGANISMES RESPONSABLES DES OPERATIONS

1. Caractéristiques

- responsabilité opérationnelle des écoles assumée par un district régional ou un district métropolitain
- une responsabilité de recherche et d'évaluation lui est dévolue alors que le département national d'éducation établira les politiques

- les districts possèdent une population élevée de façon à ce qu'on y retrouve tous les services éducatifs et de support

- le district métropolitain comprendra la ville et ses banlieues



2. Avantages

- des districts capables d'offrir l'éventail des services d'éducation essentiels

- un système d'administration efficace recouvrant tous les besoins éducatifs d'un bassin donné

- l'abolition des disparités financières et éducatives au sein des communautés locales

- l'abolition, au niveau local, de l'influence souvent mesquine des politiciens dans l'établissement des politiques de l'éducation

- la capacité d'atteindre un niveau plus élevé de responsabilité professionnelle dans l'administration

- une participation du citoyen plus efficace au lieu d'une dépense de ses énergies dans des détails administratifs

3. Désavantages

- difficulté pouvant survenir en attribuant des sommes à une localité en vue d'améliorer son sort alors que d'autres localités mieux nanties n'en profiteraient pas

- certaines écoles risquent de se sentir éloignées du bureau central

- le personnel professionnel aura une responsabilité et une autorité plus forte pour régler les problèmes

- des problèmes financiers pourraient survenir pour répondre à des besoins spécifiques d'une école ou d'un centre

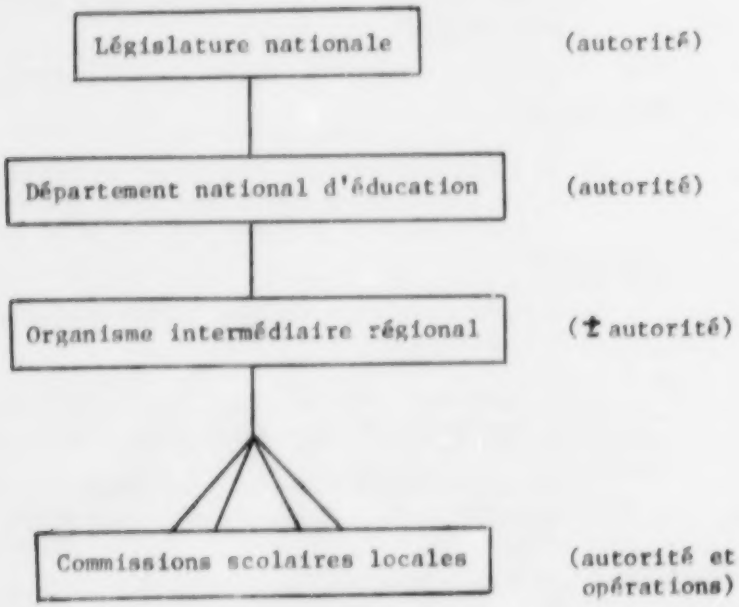
MODELE C: DES COMMISSIONS SCOLAIRES LOCALES DESSERVIES PARTIELLEMENT PAR UN ORGANISME INTERMEDIAIRE REGIONAL

1. Caractéristiques

- l'organisme intermédiaire est un organisme coopératif offrant des services aux commissions scolaires qui, d'autre part, conservent leur autonomie

- l'organisme intermédiaire agit dans peu de domaines et n'a de vie que par ce que les commissions scolaires veulent bien lui donner

- il ne sert utilement que des commissions scolaires de peu de population



2. Avantages

- tout en conservant leur autonomie d'opération, les commissions scolaires ont accès à des services désirés et requis par leur population

- rend possible la participation ou la non-participation de commissions scolaires ayant des services développés pour répondre à leurs besoins

- le contrôle des politiques éducatives est conservé près des utilisateurs

3. Désavantages

- l'ambiguïté fréquente dans les relations entre l'organisme intermédiaire et la commission scolaire empêche souvent le développement souhaitable de cette dernière

- une structure qui dessert mieux les petites commissions scolaires que les autres dans un milieu métropolitain; à cause des disparités économiques qui existent entre les différentes commissions scolaires, une telle structure engendre de sérieuses difficultés d'opération.

- prolifération des organismes responsables et maintien des influences politiques locales

- incertitude quant au fait que tous les élèves obtiendront par ce modèle une chance égale d'éducation

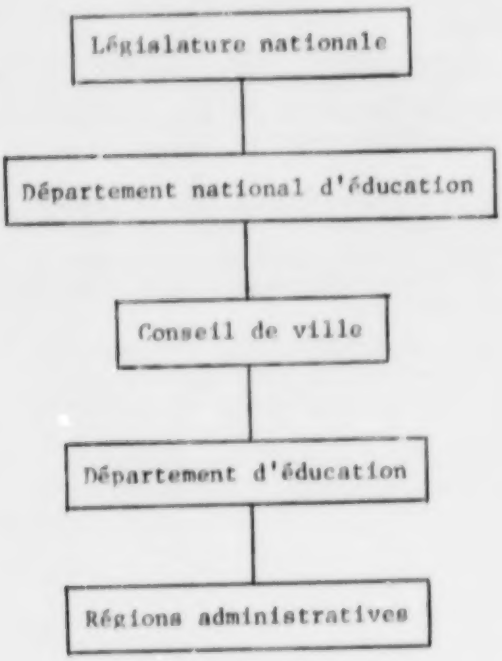
MODELE D: L'EDUCATION EN TANT QUE RESPONSABILITE D'UN CONSEIL MUNICIPAL OU METROPOLITAIN

1. Caractéristiques

- la juridiction de l'éducation est assumée par une ville ou un conseil métropolitain

- le conseil municipal établit les politiques

- le département d'éducation peut dépendre du conseil municipal ou encore le directeur général des écoles peut dépendre directement du maire



2. Avantages

- l'unification de tous les agents-éducateurs de la jeunesse (enseignement, travail social, section juvénile de la police, sports et loisirs, etc.) peut résulter en une meilleure utilisation des ressources et en une approche plus globale des problèmes des jeunes

3. Désavantages

- un système scolaire qui se limite à une frontière municipale peut se développer en vase clos et on pourrait noter des différences importantes entre des systèmes voisins

- des services valables ne pourraient être offerts dans des petites villes

- il est difficile de développer des échanges de services dans une telle situation

MODELE E: UNE AUTORITE REGIONALE OFFRANT DES SERVICES A DES DISTRICTS SCOLAIRES CHARGES DE L'OPERATION DES ECOLES

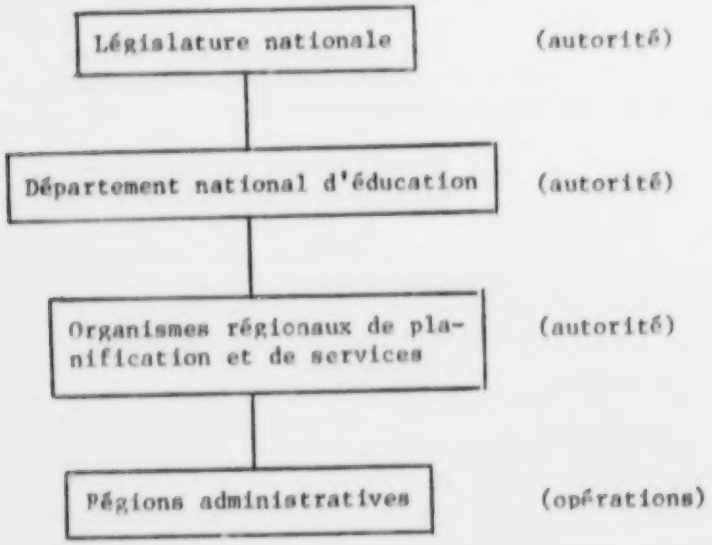
1. Caractéristiques

- une autorité régionale placée sous le département national d'éducation et qui possède une autonomie dans plusieurs domaines

- des districts scolaires semi-autonomes possédant la responsabilité du fonctionnement des écoles

- une représentation des districts au niveau de l'autorité régionale

- dans un tel arrangement, une différenciation claire des pouvoirs et des responsabilités est essentielle pour assurer des relations de travail efficaces



2. Fonctionnement (quelques exemples)

a) le département national d'éducation

- établit les règles de "certification" des enseignants
- établit les guides d'opération
- aide les organismes subordonnés à remplir leurs fonctions
- recommande les changements requis dans la législation après étude des effets proposés par les changements demandés
- détermine les besoins financiers et distribue les fonds selon certaines règles établies par lui

b) l'autorité régionale

- responsabilité première: planification, supervision, évaluation, recherche et développement ayant trait aux districts scolaires de son territoire
- localisation des écoles
- besoins spéciaux des élèves et des professeurs auxquels un district ne peut répondre
- détermination (en collaboration) des changements et innovations à tenter
- détermination des besoins financiers des districts
- taxation par tout le territoire sous sa juridiction

c) le district scolaire

- emploie son personnel (nombre et rémunération)
- en accord avec l'autorité régionale, localise et construit ses écoles
- détermine le programme de ses écoles si l'on veut exiger plus que le minimum imposé par l'Etat
- détermine les services qu'il entend se donner en plus de ceux reçus par l'autorité régionale
- exerce un pouvoir de taxation locale s'additionnant à ce que l'unité régionale perçoit

3. Avantages

- le département d'état cède plusieurs de ses responsabilités aux régions administratives qui sont plus près des districts scolaires

- facilité de communication

- les fonctions coûteuses d'un district scolaire sont assumées par la région administrative: planification, évaluation

- la préoccupation première d'un district scolaire: une éducation de qualité, prend le pas sur toute autre activité et devient presque l'unique activité

- le district scolaire peut compter un nombre d'élèves plus bas que ce que recommande la plupart des recherches

4. Désavantages

- certains n'accepteront pas le transfert à une région administrative de certaines responsabilités traditionnellement dévolues à un district scolaire

- l'Etat pourra résister à céder à la région administrative certains de ses pouvoirs

- difficultés inhérentes à la mise en place d'un nouveau partage de responsabilités

- beaucoup de temps requis pour la communication entre les partenaires

- danger de bureaucratie

CHAPITRE 2

La taille des commissions scolaires

On peut envisager un relevé de la taille des commissions scolaires sous trois angles différents: les règles administratives des départements ou ministères de l'Education; les recommandations découlant de recherches en éducation; la situation actuelle dans les ensembles métropolitains.

A - Règles administratives des départements ou ministères de l'Education:

Les états américains n'imposent pas, de façon générale, un nombre d'élèves minimum qu'un district scolaire doit desservir pour être autorisé à fonctionner. D'autres organismes d'éducation et/ou les impératifs pédagogiques et économiques viennent suggérer ces seuils minima. Les données présentées ci-après sont tirées de: Fonstad, Clifton: What Research Says About Schools and School Districts: Factors Related to Effectiveness.

Le tableau I présente, selon les Etats, le nombre d'élèves souhaité et/ou le seuil minimum désirable qu'un district scolaire devrait avoir, du niveau de la maternelle jusqu'à la fin du cours secondaire.

TABLEAU I

Par Etat, population souhaitée d'un district scolaire par les divers départements d'éducation

ETAT	POPULATION D'UN DISTRICT SCOLAIRE	
	MINIMUM	RECOMMANDEE
California	2000	10,000
Connecticut	5000 *	
Georgia	10000	15-20,000
Idaho	3000	10-15,000
Indiana	1000	
Iowa	3500	
Kansas	1200	
Michigan	2000	
Minnesota	3000	
Missouri - campagne	1200	
- ville	5000	10-30,000
Nebraska	500	
New York	5000	
Ohio	3500	20-35,000
Pennsylvania	4000	6-60,000
Vermont - campagne	2000	
- ville	6000	
Washington	1000 *	

* Ce chiffre représente, sur une base annuelle, le nombre quotidien moyen d'élèves présents de fait dans les écoles.

Les lectures faites n'ont pu permettre de découvrir que des tailles minimales ou optimales sont suggérées aux commissions scolaires par les différents ministères de l'Education du Canada.

B - Recommandations des spécialistes en administration scolaire ou des rapports de recherches, depuis 1960.

Comme on le constatera au tableau II, l'opinion des spécialistes ou des chargés de recherches sur la taille d'un district sco-

UNANIMITÉ NON POSSIBLE

laire est loin d'être unanime. L'éventail des opinions exprimées sur le minimum d'élèves requis va de 2,000 à 40,000; sur la taille optimale, cela varie de 10,000 à 50,000; enfin, sur la taille maximale, on suggère de 10,000 à 150,000. Ces données sont tirées de l'étude de Fonstad citée plus haut et des études et volumes cités en annexe.

TABLEAU II

La taille d'un district scolaire telle que recommandée par les spécialistes ou les rapports de recherches en organisation scolaire

Année	Source	Population recommandée par district scolaire		
		minimum	optimum	maximum
1960	Blanke, V.E.	-	-	10-15,000
1961	Institute of Administrative Research, Teachers College	-	20-50,000	-
1961	Grieder, Pierce et Jordan	2-3,000 sans structure de services	-	-
1962	Ohio Education Association Study (Flesher Report)	5,000	-	-
1962	St-Louis County, Missouri Study	2,000	-	-
1962	Griffiths, Clark, Wyun et Iannaccone	-	15,000	-
1963	Packard, J.C.	4,000	10,000	25,000
1963	California Commission on School District Organization	10,000	-	-

1965	Master Plan for School District Organisation in Ohio	15,000	25-35,000	-
1965	George Peabody College for Teachers (McClurkin)	10,000	15-20,000	-
1965	Campbell, Cunningham et McPhee	2,000	10,000	40,000
1965	Benson, Charles S.	-	50,000	-
1966	Project Staff Report Ohio Master Plan	3,500	20-35,000	-
1966	Illinois Task Force on Education (McLure)	-	25-30,000	-
1966	Faber, Charles F.	10,000	10-20,000	-
1967	Passow (Washington, D.C.)	-	20,000	-
1967	Lane, Corwin et Monahan	10,000	-	-
1967	Bundy Report (New York)	-	12-40,000	-
1968	Whitt, Robert L.	1500-2000	10-30,000	50,000
1968	Idaho Superintendents Association	1,600	10-15,000	25-30,000
1968	Goldhammer	40,000	-	-
1968	Hanson et Purdy	3-5,000	20,000	-
1969	McKelvey & Swanson	-	25,000	-
1969	Turner Harold E.	10-20,000	-	-
1969	Knezevich, Stephen J.	-	10-12,000	-
1969	National Academy of Education	5,000	-	150,000

1969	Committee to Study the Next Step of Reorganization and Consolidation in the School Districts of New Jersey	3,500	-	-
1970	Havighurst et Levine	-	25-30,000	-

C - La situation actuelle dans les ensembles métropolitains

Le tableau III présente, par système métropolitain d'au moins 100,000 élèves la répartition moyenne des populations étudiantes par district scolaire. Il est à noter que l'on retrouve des commissaires élus au niveau des districts scolaires uniquement dans les villes de New York et Détroit. Dans la majorité des cas présentés, on retrouve un organisme central et des organismes locaux; dans trois cas, existe un troisième palier administratif: Chicago, St-Louis et Indianapolis.

TABLEAU III

Par système métropolitain, population globale, nombre de districts et population moyenne par district

Ville	Population	Nombre de districts	Population moyenne par district	Remarque
N.Y. City	1,100,000	31 (1)	35,500 (2)	
Los Angeles	750,000	12	62,500	
Chicago	576,000	27	21,500	regroupés en 3 régions
Détroit	300,000	8 (1)	37,500	
Philadelphie	290,000	8	36,200	
Dade Co. (Miami)	245,000	6	41,000	
Houston	234,500	6	39,000	
Baltimore	193,000	6-9	20-30,000	En voie de se faire

Prince George Co. (Md)	155,000	3	52,000	
Dallas	155,000			aucune décentralisation
Washington, D.C.	140,000	6-8	20,000 -	en voie de se faire
Memphis	134,500	4	33,600	
San Diego	130,000			aucune décentralisation
Fairfax Co. (Va)	130,000	4	32,500	
Baltimore Co. (Md)	129,500	5	26,000	
Milwaukee	129,000	14	9,100	basée sur l'union d'écoles élémentaires à une école secondaire
Montgomery Co. (Md)	124,500	6	20,800	
Broward Co. (Fla)	112,500	6	18,800	
New Orleans	112,000			ce serait décentralisé
Atlanta	111,500	5	21,700	chacun divisé en 2 sous-districts
Columbus	110,000			aucune décentralisation
Duval Co. (Fla)	109,800			aucune décentralisation
St-Louis	109,600	5 et 10	-	par niveau
Hillsborough Co. (Fla)	103,500	-	-	aucune décentralisation
Indianapolis	103,000	3 et 10	-	par niveau

Notes: (1) Ce système a des commissaires élus au niveau métropolitain et au niveau du district

(2) Le Rapport Bundy recommandait de 30 à 60 districts de 12,000 à 40,000 élèves

Ce tableau est établi à partir des données publiées par A.C. Ornstein dans Metropolitan Schools et dans Phi Delta Kappan, juin 1973.

CHAPITRE III

Partage des pouvoirs dans des systèmes scolaires métropolitains

Dans l'ensemble des systèmes scolaires nord-américains, on retrouve de nombreux cas de décentralisation administrative. L'étude de James L. Cain (1970) pour Anne Arundel County Public Schools en mentionne une vingtaine dans les systèmes de 50,000 élèves et plus. L'étude de A.C. Ornstein (1973) révèle les points suivants: 77 systèmes scolaires américains ont plus de 50,000 élèves; 65 ont répondu au questionnaire; 18 des 21 systèmes scolaires de 100,000 élèves et plus et 29 des 44 systèmes scolaires ayant entre 50,000 et 100,000 élèves ont une administration décentralisée. C'est dire que 47 des 65 systèmes analysés possèdent une administration décentralisée.

Cependant, une décentralisation administrative n'est pas une restructuration proprement dite. Une décentralisation se fait à l'intérieur d'un même système comme à New York et Détroit alors qu'une restructuration se fait en y impliquant aux moins deux systèmes scolaires comme à Toronto, Nashville et Miami. Certaines commissions scolaires ont préféré un arrangement coopératif; c'est le cas de St-Paul et Minneapolis et de certains districts scolaires de l'Etat de New York.

Les systèmes métropolitains étudiés ci-après ont fait l'objet d'une analyse qui fait ressortir plus spécialement le partage des pouvoirs entre leurs parties constituantes. Le temps alloué à cette étude et la

difficulté d'obtenir des informations en période estivale entraînent, à l'occasion, une analyse plus restreinte que celle que l'on aurait désirée. L'analyse d'autres systèmes que ceux choisis n'aurait rien ajouté aux concepts de décentralisation et de restructuration ou aux types de partage de responsabilités étudiés. Enfin un regard sur une structure scolaire assez différente, celle de la Ville de Londres, Angleterre, complète ce rapport.

A - New York City

Vers 1965, le système scolaire de la ville de New York connaissait des tensions de tous genres venant de l'extérieur comme de l'intérieur; chaque groupe voulait détenir le pouvoir: syndicat d'enseignants, association de cadres, associations de parents, groupes ethniques, défenseurs du "community control", etc. En 1967, le maire de New York de qui dépendait la commission scolaire, forcé par la législature de l'Etat de New York, a dû instituer une commission d'enquête chargée de préparer un plan de réorganisation de la vie scolaire de plus d'un million d'élèves. Ce plan: "Reconnection for Learning: a Community School System for New York City", (Bundy Report) a fait l'objet d'attaques des divers groupes de la scène new-yorkaise, dès sa parution en novembre 1967. Ce n'est qu'en avril 1969 que la législature de New York votait la loi instituant le système scolaire que l'on connait aujourd'hui à New York. Le système défini par la législature diffère tellement de celui proposé par le rapport Bundy

qu'il semble opportun d'exposer rapidement ce rapport avant de regarder la structure actuelle de fonctionnement.

1. Le Rapport Bundy

Voici les grandes lignes du Rapport Bundy:

a) les écoles de la ville de New York devront être regroupées, sur une base communautaire, en une fédération de districts scolaires largement autonomes et une agence centrale d'éducation;

b) il faudra établir de 30 à 60 districts scolaires, chacun ayant une population scolaire allant de 12,000 à 40,000 élèves; ainsi, le district scolaire sera suffisamment grand pour posséder un ensemble adéquat de services et suffisamment petit pour demeurer attentif aux besoins locaux et permettre une réponse souple et diversifiée à ces besoins;

c) le district scolaire aura un conseil de onze commissaires: six seront élus par les assemblées de parents; cinq seront nommés par le maire à partir d'une liste préparée par l'agence centrale d'éducation; cependant, tout commissaire d'un district doit être un résident du district ou le parent d'un élève du district; un président est élu par et parmi les 11 membres du conseil;

d) le district scolaire a le pouvoir et la responsabilité:

- d'établir sa structure de services.
- d'engager son directeur général et toute autre personne requise pour sa gestion.
- d'entretenir les édifices mis à sa disposition.
- de louer les édifices requis pour fins d'éducation.
- d'acheter les équipements, meubles, volumes, etc.
- d'assurer les services éducatifs aux populations d'âge pré-scolaire et scolaire et aux adultes.

- de développer ses programmes d'enseignement.

- de déterminer le matériel pédagogique.

- d'établir les règles administratives et les règlements devant régir l'opération de ses écoles.

e) le conseil métropolitain sera composé de neuf membres: cinq seront choisis par le maire à partir d'une liste de 15 personnes soumise par l'assemblée des présidents des districts scolaires; quatre seront choisis par le maire à partir d'une liste de 12 à 20 personnes préparée par une assemblée représentative du milieu et déterminée dans le rapport; les membres du conseil métropolitain seront nommés pour quatre ans et ne pourront être, en même temps, commissaires d'un district scolaire; le président sera élu par et parmi les membres du conseil;

f) les devoirs et pouvoirs du conseil métropolitain seront:

- de faire les recherches pertinentes à un tel organisme.

- d'encourager la coopération entre les districts, l'expérimentation, l'innovation, et l'intégration raciale.

- d'élaborer des programmes de recrutement de personnel, d'aider dans l'affectation de nouveaux professeurs et de faciliter le transfert d'un professeur d'un district à un autre.

- de maintenir un contentieux et un service de relations publiques.

- d'établir sa structure de services.

- d'engager un directeur général et toute autre personne requise pour sa gestion.

- d'administrer les écoles spéciales pour handicapés et déficients, les écoles d'enseignement professionnel et toute autre école de type spécial.

- de négocier avec les syndicats au nom des districts scolaires.

- de maintenir un bureau central des dossiers scolaires des élèves.

- de pourvoir au transport des élèves.

- de maintenir un système d'inspectorat des institutions de correction sous contrôle de la Ville de New York.

- de pourvoir au transport des élèves d'écoles spéciales et des élèves fréquentant une école éloignée de leur résidence.

- de prêter des manuels scolaires aux élèves fréquentant des institutions privées.

- d'évaluer la qualité de l'enseignement et de l'administration de toutes les écoles.

g) L'engagement du personnel devra se faire selon les exigences établies par l'Etat;

- toute personne présentement à l'emploi de la commission scolaire de New York et ayant acquis la permanence ne pourra, suite à la décentralisation, encourir une perte de salaire même si elle est placée à un niveau inférieur à son présent emploi.

- les conventions collectives présentement en vigueur seront respectées.

h) l'agence centrale d'éducation pourra acheter, réparer, renover, agrandir ou construire tout édifice scolaire sur son territoire en consultation avec le district scolaire du lieu; tout édifice non requis pour fins d'éducation ou d'administration scolaire sera remis au service municipal des édifices.

i) le budget sera préparé par l'agence centrale d'éducation suite à une consultation des districts scolaires qui, du reste, auront à préparer leur proposition budgétaire; le district scolaire administrera le budget qui lui sera accordé, selon les procédures des conventions collectives et celles édictées par l'agence centrale d'éducation.

j) une commission de mise en place de la structure proposée sera constituée par le conseil scolaire et le maire; elle fonctionnera aussi longtemps qu'elle le jugera nécessaire mais pas plus tard que le 1er avril 1972.

Tel que mentionné précédemment, les réactions à ce plan de décentralisation ont été vives et nombreuses. Les groupes ou personnes qui se sont opposés au plan et qui ont proposé parfois des alternatives sont: la United Federation of Teachers, le maire Lindsay, la League for Industrial Democracy, le Council of Supervisory Associations, la commission scolaire de la ville de New York, le State Board of Regents et le Center for Urban Education. Deux groupes ont accepté le Bundy Report: la New York Association of Negro School Supervisors and Administrators et la Puerto Rican Education Association.

On peut rapidement voir que le plan Bundy croyait sincèrement en l'autonomie de districts scolaires fédérés sous une agence métropolitaine d'éducation et en la nécessité de redonner à la population un rôle direct dans l'orientation de l'éducation en un milieu donné. Cependant, la pression des groupes intermédiaires et politiques a entraîné une action de la législature fort éloignée de l'esprit du Rapport Bundy. La loi du 30 avril 1969 a déçu, aux yeux des observateurs, les défenseurs de la décentralisation et du "community control" et une large proportion de ceux qui étaient contre ces mesures.

2. La situation actuelle

Pour éviter une accumulation de détails dans la présentation du partage des pouvoirs entre l'organisme central et les districts scolaires, tel que spécifié dans la loi du 30 avril 1969, subséquemment amendée, on

s'en tiendra aux différences majeures de cette loi avec les recommandations du Rapport Bundy. Les voici:

a) composition du conseil d'éducation de New York: sept (7) membres; chacun des cinq "boroughs" a son représentant élu au suffrage universel; le maire désigne les deux autres; le mandat est de quatre ans;

b) composition du conseil d'un district scolaire: neuf (9) membres; élus pour sept ans au suffrage universel pour représenter l'un des 9 quartiers du district;

c) le nombre de districts est maintenant de 32; la population scolaire varie de 18,000 à 38,000 élèves environ;

d) le district scolaire n'a juridiction que sur les élèves de niveau élémentaire et de niveau "junior high school";

e) l'agence centrale a juridiction sur les 94 "high schools" (population: 285,000 élèves) et sur les 56 écoles spéciales (population: 8200 élèves);

f) le programme d'enseignement:

- exigences minima définies par l'agence centrale.

- examens et évaluation: responsabilité de l'agence centrale.

- chaque district scolaire remet un rapport annuel à l'agence centrale, rapport qui doit faire état de la situation de chaque école.

- le directeur général de l'agence centrale peut suspendre ou disqualifier un membre d'un conseil de commissaires d'un district scolaire ou tous les commissaires d'un district scolaire qui n'appliqueraient pas la loi en vigueur et les règlements qui en découlent.

g) la sélection et l'affectation du personnel:

- l'agence centrale prépare et administre les examens de certification pour tous les professeurs, professionnels et administrateurs à l'exception des directeurs généraux et leurs adjoints.

- l'agence centrale désigne les professeurs devant oeuvrer dans un district scolaire; le district scolaire les nomme aux écoles; le district scolaire nomme à son choix aux poste de professionnels et de cadres les personnes dont le nom apparait sur une liste d'éligibilité préparée par le Bureau des examinateurs de l'agence centrale.

h) - l'entretien des édifices:

- Le district scolaire peut accorder des contrats de rénovation ne dépassant pas $250,000.

Les gens qui ont analysé la scène new-yorkaise, spécialement Ornstein, Fantini, Gittell et Magat, considèrent que la loi de 1969 n'a presque rien changé du système antérieur. Le système est peut-être plus rigide et centralisé qu'auparavant.

Il semble peu probable que le système actuel pourra corriger les maux identifiés dans une étude du State Education Department en 1962. Cette étude, dont les principales conclusions ont été reproduites dans le Rapport Bundy, est perçue comme étant la plus sérieuse et la plus complète de toutes les études d'évaluation du système scolaire de la ville de New York. Les conclusions citées sont les suivantes:

a) le rendement des élèves est généralement inférieur au rendement des autres élèves de l'Etat; un pourcentage élevé d'élèves du secondaire ne rencontre pas les exigences minimales;

b) des améliorations majeures sont requises dans le programme des écoles, spécialement au niveau élémentaire et au niveau du "junior high school";

c) les professeurs ont bien souvent une préparation inadéquate;

d) le nombre d'élèves pas classe est élevé ce qui entraîne une charge d'enseignement plus forte et un entretien des édifices plus complexe que ce que l'on peut normalement désirer en éducation;

e) on retrouve les professeurs les moins expérimentés et les plus dépouvus dans les régions où les besoins sont les plus nombreux;

f) des services supplémentaires d'aide sociale et de psychologie sont insuffisants;

g) on utilise encore de nombreux édifices agés et inadéquats;

h) la sélection des professeurs est effectuée par le Bureau des Examinateurs selon des méthodes coûteuses en temps.

B - Detroit

La décentralisation administrative de la commission scolaire d Detroit n'est survenue qu'après plusieurs années de lutte,principalement de la part des groupes désireux d'une intégration raciale au niveau des élèves, des professeurs, des principaux et des administrateurs. A la longue, on est venu à exiger un "community control".

Depuis 1956, l'organisation de neuf régions administratives assurait une certaine décentralisation. D'autre part, cette mesure n'assurait pas automatiquement la qualité de l'enseignement et des divers services de support; toutes les décisions étaient prises par l'organisme central. A la suite de diverses études révélant la dégradation du système, des associations nationales et locales exigeaient une révision complète de l'organisme pour redonner à la population une voix dans l'administration de la chose scolaire.

En 1969, la législature du Michigan adopta une loi favorisant une décentralisation administrative plus formelle du système scolaire de Détroit. Les protestations véhémentes des Blancs et des Noirs entraînèrent l'abolition de cette loi et la formulation d'une autre en 1970, assurant à la fois intégration raciale et sociale et le "community control". Cette loi régit toujours la vie scolaire de la ville de Détroit. Le partage des pouvoirs et responsabilités entre l'organisme central et les districts scolaires est davantage précisé par un "guide-line" publié par le Détroit Board of Education avant sa dissolution le 31 décembre 1970 que par la loi de la législature du Michigan approuvée antérieurement et qui prenait effet le 1er janvier 1971. Alors que cette dernière semble accorder une large autonomie aux districts scolaires, le guide de fonctionnement laisse voir clairement que l'organisme central possède un ensemble de fonctions et de contrôles qui limitent l'action des districts scolaires, un reflet de la forte centralisation qui existait auparavant.

Le système scolaire de Détroit possède les caractéristiques générales suivantes:

a) un organisme central dirigé par 13 commissaires dont 5 élus par l'ensemble de la population; les 8 autres sont les présidents des districts;

b) 8 districts scolaires, chacun dirigé par 5 commissaires élus au suffrage universel; le commissaire recevant le plus grand nombre de votes est, de par la loi, président de l'assemblée; le district est responsable du préscolaire, de l'élémentaire et du secondaire;

c) la population étudiante des districts scolaires varie de 26,000 à 40,000 élèves environ.

Le partage des pouvoirs tel que rapporté ci-après sera analysé en faisant ressortir, s'il y a lieu, d'une part le texte de la loi de 1970 et d'autre part les procédures administratives qui régissent l'application de cette loi dans chacun des grands secteurs d'activité d'un organisme scolaire.

1. Programme d'enseignement

- le district détermine, selon les règles établies par l'organisme central, le programme d'enseignement, l'utilisation des édifices pour fins d'enseignement, le programme d'éducation ainsi que le programme de tests à administrer dans chacune de ses écoles (loi de 1970).

- les objectifs sont adoptés par l'agence centrale, après consultation des districts; l'agence centrale évalue la réalisation de ces objectifs;

- les objectifs des districts doivent respecter les objectifs du système;

- le programme est défini localement; l'agence centrale en assure la coordination;

- l'agence centrale possède un service de recherche pour assurer le développement rationnel des programmes et voit à la diffusion de pratiques et de matériels valables;

- l'agence centrale définit les exigences des cours et évalue l'enseignement des classes spéciales;

- l'agence centrale approuve les programmes donnés aux adultes; elle peut diriger certains programmes de nature métropolitaine.

- le choix des manuels scolaires est fait par le district à partir d'une liste établie par l'agence centrale;

- chaque district établit son programme de tests de rendement scolaire et fait rapport à l'agence centrale; cette dernière peut exiger l'utilisation de certains instruments pour fins de comparaison avec les objectifs fixés ou pour répondre aux exigences de l'Etat;

- le calendrier scolaire est établi par l'agence centrale;

2. Services personnels aux élèves

- le district a la responsabilité d'organiser les services personnels aux élèves;

- l'agence centrale est responsable de l'application des exigences de l'Etat; elle possède le personnel requis pour assurer le développement de ces services dans les districts;

- l'agence centrale définit les règles de suspension et d'exclusion d'élèves;

- l'agence centrale détermine les formulaires a être utilisés pour le dossier cumulatif des élèves; elle est le gardien légal de tous des documents.

3. Activités étudiantes

- le district scolaire détermine les politiques devant régir les activités étudiantes, en accord avec celles que pourraient fixer l'agence centrale;

- le programme d'athlétisme inter-écoles est organisé, supervisé et dirigé par l'agence centrale;

- tout programme para-scolaire organisé sur une base métropolitaine est du ressort de l'agence centrale (concerts, expo-sciences, etc.)

4. Enfance exceptionnelle

- l'agence centrale est responsable de tous les programmes offerts en enfance exceptionnelle;

- l'agence centrale peut déléguer l'administration de certaines classes à un district lorsque ces classes font partie intégrante d'une unité d'enseignement.

5. Personnel

- le district scolaire a le pouvoir, fixé par les règles établies par l'organisme central, d'engager et de remercier tout professeur ou employé de son district et l'organisme central peut annuler, modifier ou confirmer la décision du district scolaire (loi de 1970);

- toute personne employée par un district ou par l'organisme central est considérée employée par la commission scolaire de Détroit;

- le renvoi d'une personne par un district scolaire ne constitue pas un renvoi de la commission scolaire de Détroit;

- les négociations collectives, la gestion des avantages sociaux et l'administration des salaires sont la responsabilité de l'agence centrale;

- tous les droits acquis sont protégés.

6. Finances

- l'agence centrale prépare et adopte un budget annuel d'opération qui tient compte des demandes des districts scolaires;

- le district scolaire prépare et adopte un budget annuel d'opération qui respecte ce qui est autorisé par l'agence centrale et les priorités que le district a établies; elle administre ce budget;

- l'agence centrale détermine les allocations requises pour l'entretien des propriétés;

- l'agence centrale détermine les besoins en construction et rénovation selon les priorités métropolitaines, après étude des demandes formulées par les districts;

- l'agence centrale est seule autorisée à contracter des emprunts.

7. Achats

- l'agence centrale est responsable de tous les achats, y inclus les manuels scolaires et le matériel pédagogique;

- le district scolaire peut acheter certains produits que l'agence centrale n'a pas en magasin.

8. Autres services

- l'agence centrale assure un service du contentieux pour tout le système métropolitain;

- l'agence centrale a entière responsabilité pour déterminer le site et approuver les plans et devis de toute nouvelle construction; il consulte toutefois le district concerné;

- l'agence centrale assure l'entretien des édifices, le transport des élèves, le service de cafétérias;

- l'agence centrale maintient un service d'informatique pour l'ensemble du système scolaire.

9. Engagement d'un directeur général

- le district scolaire a le pouvoir d'engager un directeur général reconnu éligible par l'organisme central (loi de 1970);

- le district peut recommander de reconnaître certaines personnes comme éligibles au poste de directeur général;

- pour fins de pension, assurances et autres avantages sociaux, le directeur général est un employé de la commission scolaire de Détroit.

C - Toronto

Les structures municipale et scolaire qui gèrent présentement la région métropolitaine de Toronto sont le résultat d'une évolution lente, marquée d'une suite d'études, de rapports, de projets de loi et de lois qui remontent à 1925. Les projets de réorganisation des services municipaux comportaient généralement une réorganisation des services scolaires.

Il est opportun de noter les faits suivants:

1925: un projet de loi est présenté à la législature d'Ontario; on y recommandait l'organisation métropolitaine de Toronto;

1935: le Plumptre Report recommandait l'unification de Toronto et des villes environnantes;

1949; le Toronto and York Planning Board recommandait l'unification de 8 villes et le Civic Advisory Council of Toronto recommandait la création d'une forme métropolitaine de gouvernement;

1953: à la suite d'une série de demandes d'annexions, de réorganisations et d'unifications des municipalités et d'une année d'audiences tenues par l'Ontario Municipal Board, ce dernier publiait un rapport historique qui entraîna la création de la Municipality of Metropolitan

Toronto et du Metropolitan School Board chargé de la coordination du développement des commissions scolaires et de leur financement, laissant toutefois à la commission scolaire le droit d'imposer une surtaxe locale;

1965: publication du Report of the Royal Commission on Metropolitan Toronto (le Goldenberg Report), base de la loi 81, adoptée en 1966 par la législature d'Ontario, définissant la structure actuelle du Toronto métropolitain.

1974: publication du Report of the Ministerial Commission on the Organization and Financing of the Public and Secondary School Systems in Metropolitan Toronto (le Lowes Report); ce rapport propose des changements au fonctionnement actuel du Metropolitan Toronto School Board; aucun des changements proposés n'a été effectué à ce jour.

1. Le Metropolitain Toronto School Board

En 1953, on comptait 25 commissions scolaires sur le territoire maintenant desservi par le Metropolitan Toronto School Board. La loi de 1953 réduisait à 11 le nombre de commissions scolaires et créait le Métropolitan School Board. Suite au rapport Goldenberg (1965), la législature ontarienne refaisait la carte scolaire. Elle réduisait à 6 le nombre de commissions scolaires et modifiait légèrement le nom du conseil métropolitain: le Metropolitan Toronto School Board (M.T.S.B.). Il est à noter que la carte scolaire et la carte municipale coïncident parfaitement; et donc, dans chacune des villes (ou "boroughs"),il y a une commission scolaire.

La population scolaire s'établissait comme suit en 1972-1973:

Toronto	108,228
North York	106,610
Scarborough	87,757
Etobicoke	61,158
York	24,755
East York	14,218
Metropolitan T.S.B.	1,239
Total	403,965

Cette population n'inclut pas celle du "publicly supported" Metropolitan Toronto Separate School Board (M.T.S.S.B.): 82,261 élèves.

Il faut noter que le rapport Goldenberg recommandait la création de 11 commissions scolaires de population relativement identique. Les limites géographiques de ces commissions différaient des limites géographiques des municipalités; c'est au niveau du quartier électoral qu'on se devait de tenir compte des limites territoriales de façon à éviter le chevauchement.

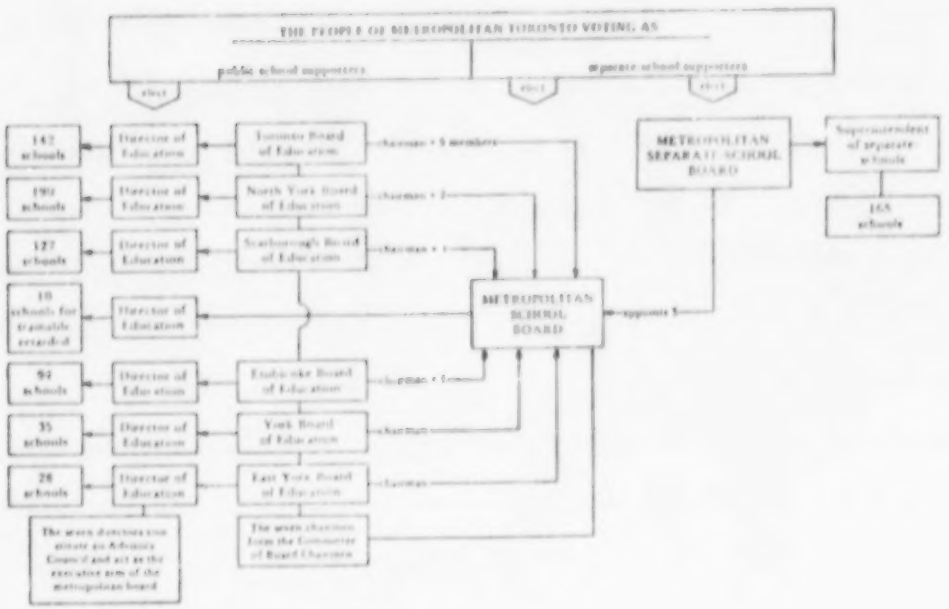
Les présidents des commissions scolaires locales sont membres "ex officio"du M.T.S.B. De plus, les commissions scolaires suivantes doivent déléguer un certain nombre d'autres membres:

Toronto	5
North York	2
Scarborough	1
Etobicoke	1

Le total des membres du M.T.S.B. est donc de 15. Cette répartition assurait en 1966 une représentation quasi-proportionnelle aux populations scolaires.

ce qui n'est plus le cas en 1975. Le M.T.S.S.B. désigne trois de ses membres pour siéger au M.T.S.B et pour représenter les intérêts des écoles séparées dans les questions qui ont une incidence sur ces écoles. Le M.T.S.S.B. dirige des écoles financées par les deniers publics et pouvant recevoir des élèves de niveau élémentaire et du premier cycle du secondaire. Au niveau local, la population dont les enfants fréquentent les écoles séparées élit deux des membres de l'assemblée locale des commissaires. Le graphique suivant, tiré de Rideout dans McKelvey, illustre parfaitement la structure scolaire du Toronto métropolitain.

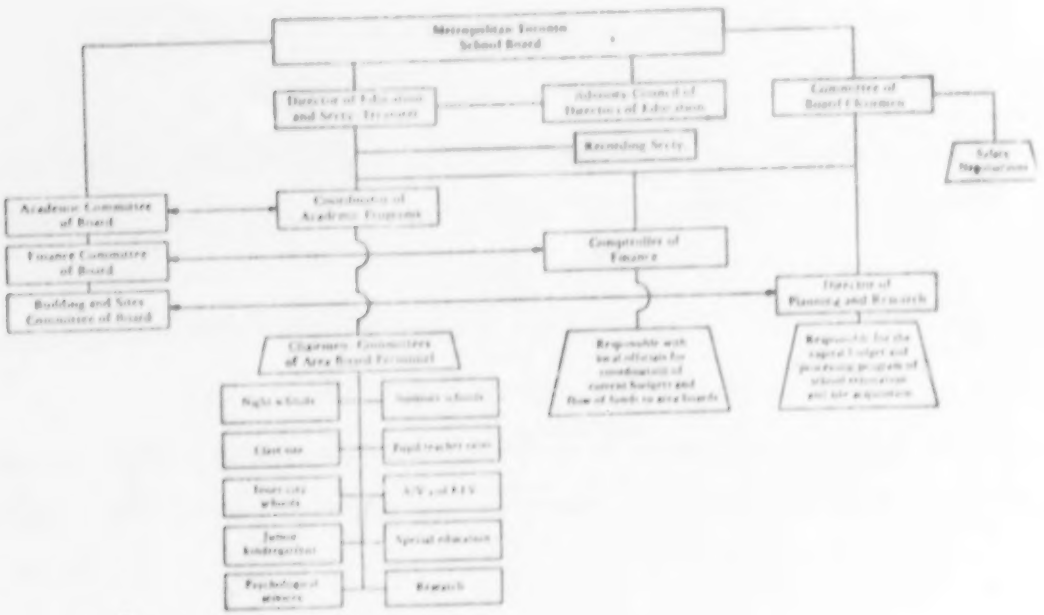
THE EDUCATION STRUCTURE OF METROPOLITAN TORONTO



Les responsabilités de la commission scolaire locale de la région métropolitaine de Toronto sont celles normalement dévolues à toutes les commissions scolaires de la province; l'appareil administratif d'une telle commission scolaire est large et recouvre tous les domaines.

Le M.T.S.B., de son côté, assure le financement des opérations et des immobilisations des commissions scolaires. Depuis 1969, il a pris en charge les écoles pour l'enfance exceptionnelle; déficients mentaux et handicapés physiques. Enfin, il assure la coordination du développement des commissions scolaires. La structure du M.T.S.B. présentée ci-après est également tirée de Rideout dans McKelvey.

STAFF AND FUNCTIONS OF THE METROPOLITAN SCHOOL BOARD



Le coordonnateur des programmes d'enseignement définit les exigences minimales à rencontrer et évalue la réalisation de ces exigences; ceci sert de base à la distribution du budget. Il préside un ensemble de comités où siègent des membres des six commissions scolaires détenant des postes-clés.

Le contrôleur des finances est responsable de la coordination continuelle des budgets des six commissions scolaires et de la distribution périodique des argents qu'administrent les commissions scolaires dans les limites autorisées.

Enfin, le directeur de la recherche et de la planification est responsable, en consultation avec les commissions scolaires, de la planification des nouvelles écoles, de la construction et de la rénovation des écoles et de la préparation du budget d'immobilisation.

Une large partie de la coordination entre les commissions scolaires est assurée par le conseil métropolitain des sept directeurs généraux. A ses réunions hebdomadaires, le conseil métropolitain étudie les divers problèmes qui se présentent, propose des solutions à ces problèmes et prépare aussi l'action des différents conseils de commissaires.

Les présidents des sept conseils de commissaires, en comité, préparent les conventions de travail. De plus en plus, ce comité des présidents étudie les sujets pouvant conduire à l'établissement de politique communes.

. Le M.T.S.B. est donc un lien de consultation, de collaboration et de concertation des commissions scolaires.

Le rapport Goldenberg suggérait un partage des responsabilités légèrement différent de ce que l'on a mis en opération. Il proposait, par exemple, une action plus directe du conseil métropolitain dans l'évaluation, la recherche et le perfectionnement. A cet égard, en plus des informations données ci-haut, voici le schéma du partage des responsabilités qu'il suggérait, précédé de la signification des symboles utilisés:

Symboles:

"D" une fonction relevant du district

"DC" une fonction relevant du district et partiellement coordonnée par la centrale

"CD" une action de la centrale prise par suite d'une recommandation provenant du district

"C" une fonction de la centrale

"C&D" une fonction complémentaire relevant de l'un et de l'autre niveau selon les phases de l'activité

Partage des responsabilités:

1. L'enseignement

(a) le personnel enseignant:

"C" La politique et les barèmes des traitements (y compris les avantages marginaux)

"DC" Le recrutement

"CD" La nomination et le renvoi

"D" Le placement

"D" Les fonctions

"C" La rémunération

"C&D" Les stages de formation

"D" La surveillance de l'enseignement

"C" L'inspection

(b) Le matériel didactique:

"DC" Les manuels

"D" Les volumes de bibliothèque

"D" Le matériel scolaire

"DC" L'équipement

"DC" L'ameublement

(c) Les cours et les programmes d'étude:

"D" L'adaptation

"D" Les cours et programmes supplémentaires

"D" Les cours et programmes nouveaux

"D" Les cours et programmes expérimentaux

"D" Les méthodes d'enseignement

(d) Les services auxiliaires de l'enseignement

"D" La sélection des secrétaires

"C" La formation préliminaire

"DC" Les bibliothèques

"C&D" Le matériel didactique

"C" La radio et la télévision

(e) Les services apparentés au perfectionnement:

"C&D" La recherche

"C" Les publications

"C" Les programmes régionaux de stages de formation

(f) Les services aux étudiants

"D" L'orientation, la psychométrie, etc.

"C" L'adaptation de l'enfant

"C" La fréquentation: les statistiques

"D" La fréquentation: le service social

"DC" Les services de santé

"C" Le transport d'écoliers

"DC" Les services d'alimentation

(g) Les services spéciaux:

"C" Les écoles pour les aveugles, les sourds et les infirmes

"C" Les cours pour les aphasiques

"C" Les écoles post-secondaires

2. La fonction de la direction

(a) Le domaine du conseil:

"C" La politique générale

"C&D" Les procédures

"C" Les recherches démographiques et la coordination de l'expansion

"C" Les méthodes et procédures

(b) Les fonctions administratives:

"C&D" Le secrétariat

"C" Le contentieux

"DC" Le personnel: le recrutement

"CD" Le personnel: la promotion et l'avancement

"C" Le personnel: les dossiers

"D" Les autres emplois des locaux

"C" L'administration des immeubles

"C&D" Le budget

3. La gestion

(a) Les opérations financières:

"DC" Les achats et fournitures

"C&D" La comptabilité

"C&D" Le contrôle budgétaire

"C" La vérification

(b) L'entretien et le fonctionnement:

"D" La conciergerie

"D" Les réparations

"CD" L'entretien

(c) Agrandissement:

"D" La planification et les études

"D" Les emplacements: le choix

"C" Les emplacements: l'achat

"D" Les immeubles: les devis pour écoles

"D" Les avant-projets

"C" La construction

"C" L'architecture et le génie

Selon Rideout, il est heureux que la loi de 1966 ait rejeté l'idée de créer 11 commissions scolaires et de donner plus de pouvoirs au conseil métropolitain. Il aurait été plus difficile sinon impossible, de faire un consensus entre 12 partenaires; le fonctionnement des multiples comités aurait également été plus difficile.

Le même auteur, un professeur d'administration scolaire à l'Ontario Institute for Stud'es in Education (O.I.S.E.), a longuement étudié le développement et le fonctionnement de la structure scolaire du Toronto métropolitain. Dans ce système, il trouve à la fois des points forts et des points faibles. Il importe de les signaler.

Points forts:

a) La structure municipale du Toronto métropolitain a été réorganisée en six municipalités aptes à assurer un éventail complet de services municipaux et scolaires.

b) L'évaluation foncière de l'ensemble métropolitain est à la base des opérations courantes et d'immobilisation requises pour l'éducation de tous les élèves des niveaux élémentaires et secondaires de ce même ensemble métropolitain.

c) Dans chaque municipalité, un conseil de personnes élues a charge de déterminer et d'administrer les programmes d'enseignement; ainsi, un conseil de commissaires à la liberté de déterminer les objectifs éducatifs répondant aux besoins et aspirations du milieu et, en réponse à des besoins spéciaux, de modifier les programmes et autoriser des innovations.

d) Du fait que le M.T.S.B. est composé de personnes élues au niveau des commissions scolaires locales et du fait que les personnels des commissions scolaires locales ont un rôle à jouer dans la structure-conseil du M.T.S.B., la prédominance du pouvoir local est assurée.

e) Vu l'existence d'un bureau central de coordination, on est sûr que les nouvelles écoles et les rénovations seront autorisées selon un ordre de priorités recouvrant tout le système et que dans le respect de la diversité des programmes locaux, aucune commission scolaire ne sera favorisée aux dépens d'une autre. En d'autres mots, ce système entraîne une planification centralisée et coordonnée de tous les besoins éducatifs de la région.

f) Pour faire pression auprès du gouvernement provincial en matière d'aide financière, un conseil métropolitain est plus efficace qu'une commission scolaire locale.

g) Enfin, le système scolaire métropolitain a pu bénéficier, pendant ses dix-huit premières années, d'un directeur général bien informé, perspicace, totalement dévoué à la cause de l'éducation: William J. McCordic.

Points faibles:

a) La structure métropolitaine appliquée à l'éducation ne possède pas encore de mécanisme adéquat favorisant la participation des parents et des gens de l'agglomération au processus éducatif. Ceci est plus une constatation de fait qu'une faiblesse inhérente au système.

b) Le mécanisme établi pourrait ne pas fonctionner comme présentement si des politiques de partis devenaient un facteur majeur dans l'élection des commissaires, en particulier, si des factions politiques différentes contrôlaient des commissions scolaires différentes.

c) Siégeant au M.T.S.B, le commissaire est responsable, avant tout, à sa propre commission scolaire; cela prend quelque temps avant qu'il ne développe une mentalité métropolitaine. Or, son mandat est de deux ans; le mandat de trois ans, tel qu'il existait antérieurement, était plus

favorable au développement d'une telle mentalité. Au niveau métropolitain, il y a même des changements entre les élections; certains nouveaux membres ont tendance, comme l'a dit McCordic, à démarrer avec une "poussée d'autonomie locale" avant d'accepter un concept metropolitain.

d) Du point de vue du payeur de taxes, une faiblesse importante est la suivante: une commission scolaire locale a peu de motivation pour limiter des services non nécessaires ou pour s'empêcher de développer un niveau plus élevé de services. Si une commission scolaire exagère, ce sont les payeurs de taxes de toute la région métropolitaine qui en portent les conséquences; si elle se serre la ceinture, ses propres payeurs de taxes ne récoltent qu'une petite portion des économies effectuées. Ceci a pu être une force durant les toutes premières années du nouveau mode de fonctionnement; les commissions scolaires plus démunies pouvaient rattraper les autres. Mais, connaissant ce que peut être une décision politique, il y a danger que les riches utilisent leur "pouvoir de négociation" pour obtenir dans les échanges une possibilité d'élever le niveau de leurs services. Peut être n'est-ce pas une véritable faiblesse; cela assure un différentiel continu pouvant stimuler les autres commissions à s'améliorer constamment.

2. Le rapport Lowes

Tel que mentionné au début, c'est en 1974 que ce rapport ministériel a été rendu public. Jusqu'à ce jour, il n'a entraîné aucun changement dans le fonctionnement du M.T.S.B. Cependant, certaines recommandations méritent d'être relevées. Le numéro qui suit chacun des points notés réfère à la recommandation du rapport. On recommande que:

a) la commission scolaire locale établisse des unités regroupant des familles d'écoles (1)

b) le M.T.S.B. dirige et coordonne la recherche en éducation au nom des commission scolaires (4)

c) les commissions scolaires, si elles sont toutes d'accord, soient autorisées à déléguer des pouvoirs et responsabilités au M.T.S.B. et, éventuellement, aient le droit de reprendre ces pouvoirs et responsabilités (6 à 9)

d) une commission scolaire puisse remettre l'administration de classes et d'écoles d'éducation très spécialisée au M.T.S.B. (12)

e) le ministre de l'Education considère le M.T.S.B. comme une région de la province (15)

f) les limites géographiques des commissions scolaires soient modifiées pour augmenter les populations de East York et de York et diminuer celles de North York et de Toronto (21)

g) la commission scolaire locale conserve le droit de prélever une surtaxe (54)

Il faut ajouter qu'un nombre élevé de recommandations portent sur la structure financière des commissions scolaires: taxation, subventions, redistribution des argents, etc. Certaines incohérences du rapport pourraient, vraisemblablement, entraîner sa rélégation aux oubliettes; comme exemple: on veut un M.T.S.B. plus fort, soucieux d'une équité métropolitaine alors que l'on recommande que les commissaires du M.T.S.B. soient élus annuellement; dans ce contexte, comment développer une mentalité métropolitaine?

D - St-Paul et Minneapolis (Minnesota) et les BOCES de New York

A St-Paul et Minneapolis, on retrouve une coopérative de services éducatifs à laquelle participent plus de 39 systèmes scolaires et organismes intéressés à l'éducation, et dont le nom est révélateur du type de services rendus: Educational Research and Development Council of

the Twin Cities Metropolitan Area (ERDC). Dans l'Etat de New York, la loi autorise les commissions scolaires à s'unir pour former un Board of Cooperative Educational Services (BOCES).

ERDC et BOCES, tel que mentionné, sont avant tout des organismes coopératifs. Ils n'existent que par le désir de leurs membres et leur action ne dépasse pas ce que veulent leurs membres. Chacun des districts scolaires participants conserve son identité. Bon nombre de ces districts sont peu populeux et, en conséquence, incapables de se donner une gamme de services adéquats; un tel arrangement permet de regrouper des ressources financières et humaines pour l'obtention de ces services.

ERDC, au Minnesota, est davantage un organisme de recherche et de développement institutionnel qu'un administrateur de services. Il possède trois commissions: administration, programmes et enseignement, et enfance excepticnnelle. Dans le domaine de l'administration, on peut noter les activités suivantes: sessions de perfectionnement pour directeurs généraux et principaux d'écoles; journées d'études portant sur des sujets précis comme l'informatique, les modèles organisationnels d'enseignement à l'élémentaire, l'orientation et l'évaluation du personnel; ateliers de travail pour commissaires.

Dans le domaine des programmes et de l'enseignement, l'accent est mis sur la recherche en vue d'améliorer la qualité de l'éducation. Il en va de même pour l'enfance exceptionnelle bien qu'en ce domaine, ERDC

ait réussi à aller plus loin, soit à établir un centre pour déficients mentaux où recherche et mise en pratique s'effectuent de façon coordonnée. L'organigramme de ERDC illustre bien le type de fonctionnement qu'une telle agence possède; cet organigramme est tiré de Hooker, Mueller et Davis dans: Metropolitanism, it's Challenge to Education.

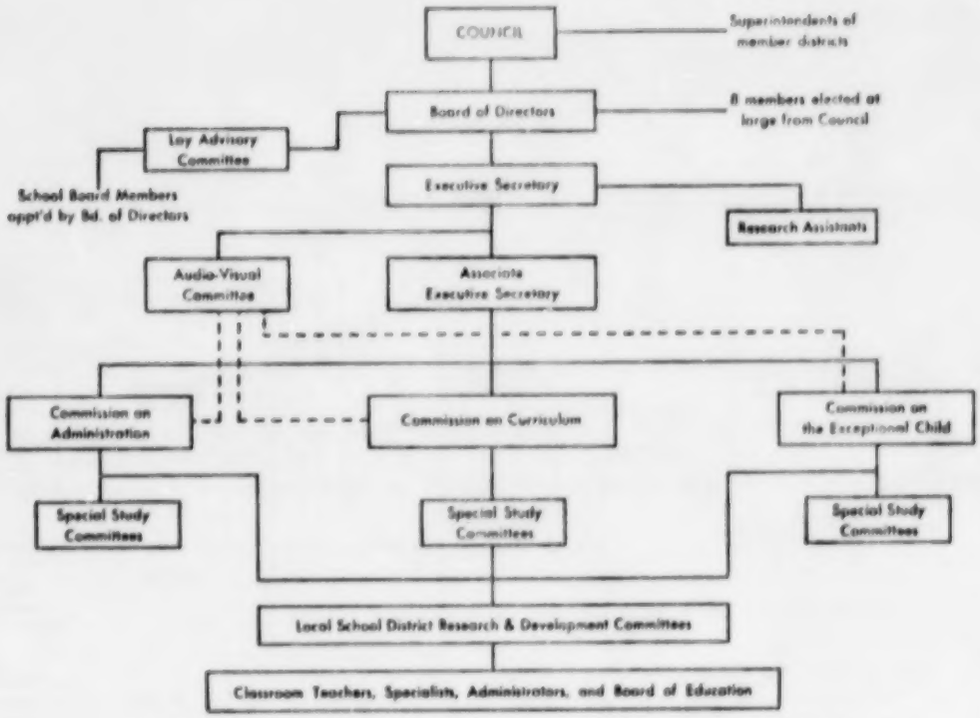
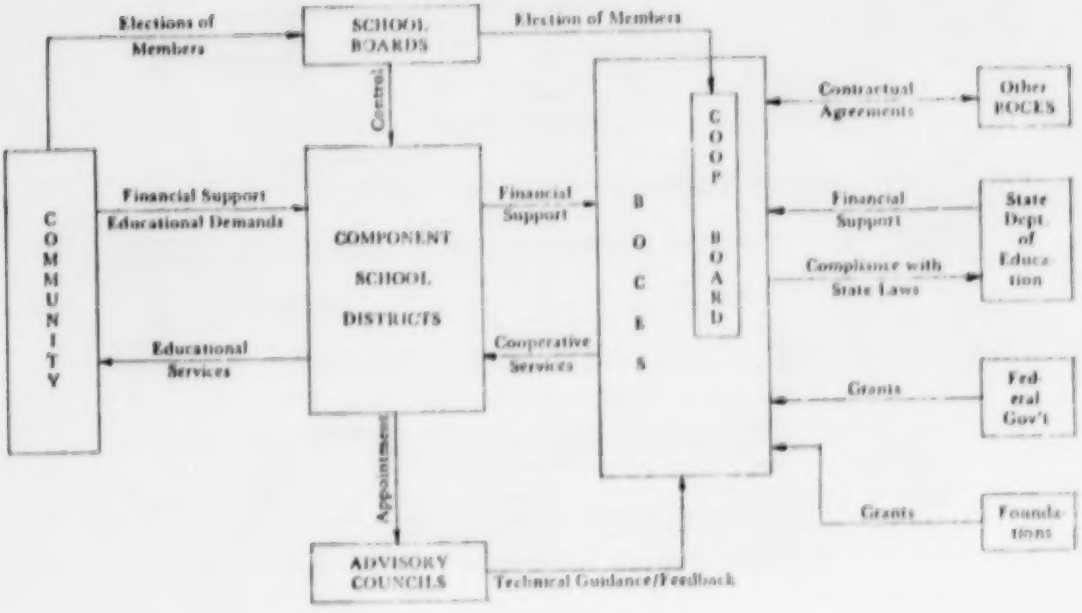


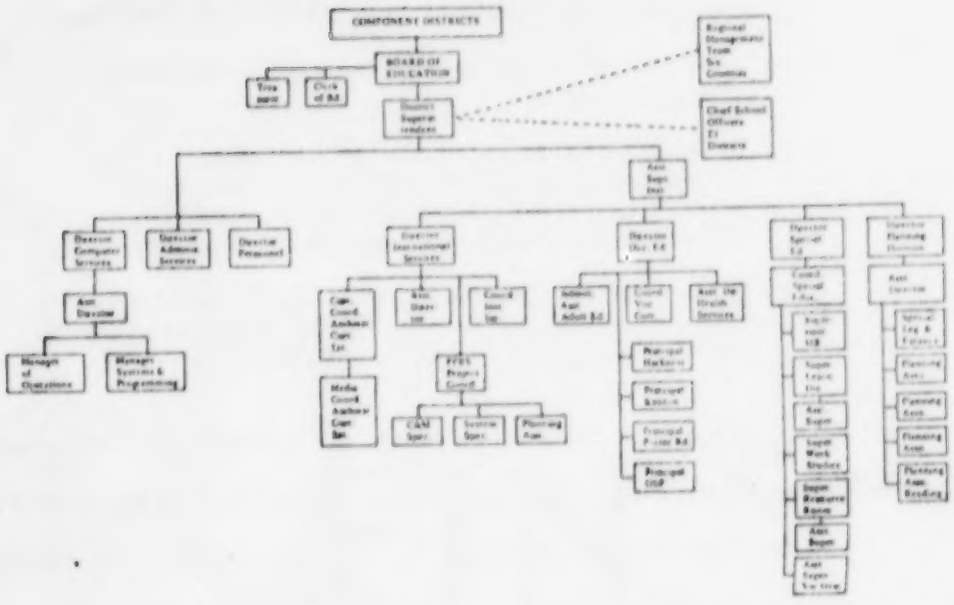
FIG. 1.—Organizational chart of the Educational Research and Development Council

Un BOCES recouvre généralement une seule région administrative du State Department of Education de l'Etat de New York. On y participe si l'on veut. Tout en respectant l'autonomie des commissions scolaires, un BOCES est davantage opérationnel que ERDC. Le graphique qui suit illustre bien l'insertion d'un BOCES dans la structure de l'éducation. D'autre part, l'organigramme de fonctionnement d'un BOCES laisse voir l'action plus directe d'une telle agence par rapport à ERDC. Ils sont extraits de McKelvey et Harris dans Metropolitan School Organization.

THE BOCES SYSTEM



BOCES ADMINISTRATIVE ORGANIZATION



Cette action se fait autour des points suivants: enseignement professionnel, enfance exceptionnelle, service d'informatique, services à l'enseignement et planification régionale. Voici certains exemples que l'on rencontre au BOCES du Erie District No. 1.

a) le BOCES administre quatre centres d'enseignement professionnel. Les étudiants de la région administrative, à raison de 5 demi-journées par 10 jours de classe, fréquentent ces centres et recoivent le reste de leur éducation à l'école secondaire de leur lieu de résidence;

b) le BOCES administre les classes pour l'enfance exceptionnelle; il coordonne cet enseignement, supervise les programmes et fournit les professeurs;

c) le BOCES offre une gamme complète de services d'informatique;

d) le BOCES possède un centre de ressources pédagogiques (audio-visuel, télévision, etc); il voit au perfectionnement des enseignants; il développe de nouveaux programmes d'enseignement;

e) le service de planification du BOCES assiste les commissions scolaires dans divers domaines: finances, personnel, objectifs opérationnels, etc.

Ce système coopératif en éducation présente à la fois des avantages et des inconvénients. Les commissions scolaires de petite taille ont tout à tirer d'un tel système sans perdre leur autonomie de fonctionnement et de décision. Par contre, des faiblesses sont à signaler: les districts moins pourvus financièrement ne reçoivent aucune aide pécuniaire supplémentaire et ne peuvent donc participer pleinement aux services offerts; une planification régionale est toujours limitée par suite d'un désir d'autonomie locale; les problèmes de fond n'y trouvent pas leur solution: pauvreté, stratification sociale, etc.; la coopération ne produit pas le changement requis pour assurer à tous une chance égale d'éducation. Les organismes nationaux d'éducation ne favorisent pas une telle approche; ils préfèrent de loin l'organisation de districts métropolitains ayant la responsabilité légale et financière de l'éducation.

E - Londres, Angleterre

En Angleterre, comme dans bien d'autre pays, le pouvoir est réparti sur trois niveaux: la ville (ou "borough") le comité et l'Etat.

Aux trois niveaux, on retrouve des gens élus par la population. Tous ces niveaux travaillent pour le bien commun mais chacun le voit dans sa perspective. Et que dire si à chacun de ces niveaux les programmes des partis politiques revendiquent chacun la possession de "l'unique vérité". Vers 1957, à Londres et dans sa banlieue, les problèmes politiques étaient multipliés du fait qu'on retrouvait 28 "boroughs" métropolitains, 39 "boroughs" municipaux et 15 districts urbains de même qu'un nombre élevé d'organismes responsables; en tout 118. Les paliers administratifs ne manquaient pas. L'éducation était parfois hors de la structure metropolitaine, parfois à l'intérieur d'une structure de "borough" et bien souvent partagée entre deux paliers d'administration.

En 1957 on institua une commission d'enquête: the Royal Commission on Local Government in Greater London, chargée d'examiner l'ensemble des systèmes administratifs de la région et de recommander les changements de structure et un partage de responsabilités qui assureraient un gouvernement efficace de la chose publique. La Commission devait analyser l'ensemble des services normalement du ressort des municipalités, y inclus l'éducation. Les membres furent choisis avec grande minutie et aucun n'avait une fonction administrative au sein de l'une ou l'autre des municipalités étudiées ou n'était élu au conseil de l'une ou de l'autre municipalité. Après deux ans et demi de travail, la Commission rendait public un rapport reflétant la pensée unanime de ses membres.

Le rapport recommandait la création du Greater London Council recouvrant cinquante-deux Greater London boroughs, chacun possédant une population minimale de 100,000 personnes.

Le Council devait avoir la responsabilité de définir les politiques générales en matière d'éducation alors que les "boroughs" devaient assurer son administration courante. Les réactions furent vives. Un an plus tard, en décembre 1961, le gouvernement publiait son livre blanc qui, de façon générale, reproduisait l'ensemble du rapport. Cependant, en matière d'éducation, il apportait deux changements majeurs:

a) l'éducation devait être la responsabilité du "borough"; et pour assurer des services adéquats, la population minimum requise devait être de 200,000 personnes; on allait donc créer trente-deux "boroughs",fédérés dans le Greater London Council.

b) pour la ville de Londres, pour fin de meilleure coordination de l'éducation, on créait le Inner London Education Authority (ILEA) recouvrant 12 "boroughs"; c'était respecter la tradition qui reconnaissait à Londres un organisme éducatif fort, innovateur et indépendant du ministère de l'Education.

Ainsi, la responsabilité de l'éducation allait être assurée de différentes manières. Dans la banlieue de la ville de Londres, chacun des vingt "boroughs" devenait autonome pour gérer l'éducation; celle-ci devenait une des responsabilités municipales. Pour les 12 "boroughs" on créait le ILEA, un comité spécial du Greater London Council; une fois

constitué, le ILEA est, en pratique, autonome dans la gestion de ses ressources et dans sa prise de décision, informant le Greater London Council de ses décisions et lui demandant de taxer les biens fonciers selon tel taux et d'emprunter pour tel montant. Le GLC devient donc ainsi un agent du ILEA.

Le GLC et le ILEA travaillent en étroite collaboration. Il n'en peut être autrement puisque 40 des 53 membres du ILEA sont aussi membres du GLC. Les 12 conseils de "boroughs" et le Common Council of the City of London élisent chacun un membre pour les représenter au ILEA, ce qui complète sa composition. Le nombre élevé de commissaires élus n'empêche pas un fonctionnement efficace; la participation des gens se fait selon la ligne des partis politiques, selon le mode de parlementarisme britannique.

La population scolaire du ILEA était de 406,970 élèves en 1968. On y retrouvait plus de 18,000 enseignants, plus de 1100 écoles élémentaires et secondaires, environ 60 écoles post-secondaires, des centres récréatifs et des centres pour adultes.

Le ILEA fonctionne sur une base parlementaire, tel que précisé plus haut. Il possède des comités dont le plus important est le Education Committee, composé des 53 membres élus et de 16 personnes "interested in and knowledgable about education". Ces 16 personnes sont choisies en proportion de la représentation des partis politiques; parfois on choisit des gens qui n'ont aucune affiliation politique.

Depuis 1969, il y a 3 professeurs parmi les 16 personnes choisies.

Structure administrative du ILEA

Sous le ILEA, la structure de services se compose principalement des quatre éléments suivants:

1 - l'"Education Officer"

2 - les "Divisional Offices"

3 - les Inspecteurs

4 - les Ecoles

1 - L'"Education Officer"

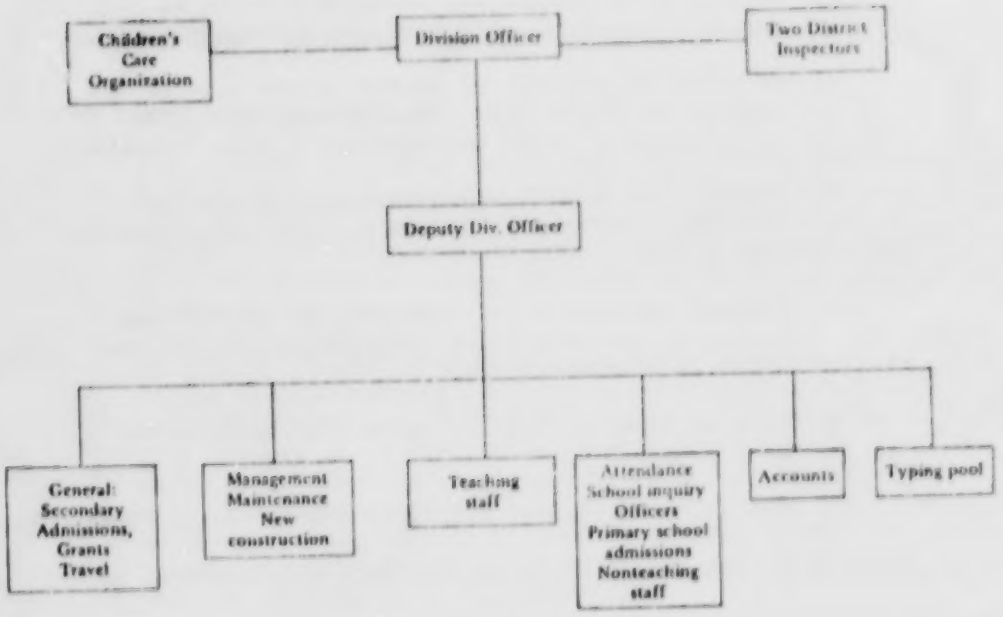
C'est l'administrateur principal du système, assisté d'un personnel diversifié et regroupé dans des "services". Il est avant tout un leader et un planificateur; son action et celle de son personnel influencent l'action du Education Committee du ILEA; l'influence nationale du ILEA est reconnue par tous en raison de la qualité de son personnel permanent et de l'action entreprise dans le milieu. On s'occupe, à ce niveau, des politiques de la chose scolaire, laissant aux divisions (ou régions administratives) le"management"et aux écoles la fonction "éducation", y inclus le choix des moyens pour la dispenser.

2 - Les "Divisional Offices"

Le ILEA est divisé en 10 régions administratives dont les limites géographiques respectent celles des "boroughs". Deux régions recouvrent chacune deux "boroughs". Toutes administrent un nombre élevé

d'écoles (plus de 100) dispensant l'enseignement à 40,000 élèves en moyenne. L'autorité d'une région administrative est comparable à celle d'une commission scolaire du Québec, mutatis mutandis. L'organigramme suivant est extrait de Griffiths, dans McKelvey.

CHART OF DIVISION OFFICES



3 - les Inspecteurs

Ce terme se réfère au contrôle. Il a pris un sens péjoratif dans notre système. Du reste, en Angleterre, on voudrait trouver un terme plus descriptif de la tâche remplie par ces personnes. La description de

cette fonction est également donnée par Griffiths:

a) donner une opinion sur le personnel requis dans chaque établissement et sur l'affectation du personnel, en particulier, aux postes de direction;

b) évaluer les jeunes enseignants et les aider à développer leur potentiel; évaluer les professeurs d'expérience en vue de promotions, de congés pour études, etc.;

c) organiser et diriger des sessions d'étude et des ateliers de travail pour les enseignants;

d) se tenir au courant des études faites dans le domaine de l'éducation, en produire, agir comme consultants et comme instigateurs d'idées nouvelles;

e) fournir une expertise professionnelle dans de nombreux domaines: équipements, édifices, organisation scolaire, etc.;

f) évaluer les forces et faiblesses de chacune des écoles et recommander les changements requis pour aller de l'avant;

g) être un agent de liaison entre l'administration et l'école.

Le ILEA est divisé en 19 districts d'inspectorat. Chaque inspecteur de district est chargé de la qualité de l'enseignement, ce qui dénote une séparation assez nette entre l'enseignement et l'administration du support à l'enseignement. En plus de leur travail quotidien explicité antérieurement, les inspecteurs se regroupent en équipe pour une évaluation en profondeur de chacune des écoles. Ces inspections et évaluations sont similaires à celles effectuées par les organismes d'accréditation des Etats-Unis. Une fois par douze ans une école "subit" une telle évaluation.

Dans un système où les programmes d'enseignement ne sont pas définis par l'état et où les écoles ont une très large autonomie d'action, la qualité de l'éducation repose en très grande partie sur la compétence de ces agents.

4 - les Ecoles

L'organisation et l'administration des écoles diffèrent totalement des coutumes canadiennes et américaines. On peut regarder le fonctionnement des écoles sous quatre angles différents.

a) les "governing boards":

Chaque école secondaire et chaque groupement de trois ou quatre écoles élémentaires possède un conseil d'administration. Il est composé d'au moins 14 membres, dont 10 nommés par le ILEA incluant deux personnes recommandées par l'University of London Institute of Education et 4 nommés par les parents.

Le rôle du conseil d'administration peut se résumer aux points majeurs suivants: sélection du principal, sélection des professeurs "désignés" par le ILEA, pressions pour obtenir une amélioration physique de l'édifice, un meilleur entretien, un renouvellement des équipements, etc., relations publiques dans le milieu. On se préoccupe de la marche générale de l'école: horaires, congés, suspension ou expulsion d'élèves, etc., mais jamais ou très peu du programme d'enseignement.

b) les administrateurs de l'école:

L'administration de l'école est partagée par environ 50% des professeurs à temps plein; ils sont rémunérés pour ce travail qui s'ajoute à leur fonction normale. Le principal et ses assistants immédiats assument bien souvent 5 ou 10 périodes d'enseignement par semaine sur un total de 35 périodes.

Le principal est véritablement le "grand patron". Il fixe les heures de cours et de dîner, il alloue les sommes d'argent que peuvent dépenser les départements en volumes

et matériel de toute sorte (cela peut représenter quelque $25,000.00 pour une école de 1200 élèves), il désigne les chefs de départements et approuve, en accord avec ces derniers, les programmes et détails des cours que préparent les professeurs, il choisit les professeurs; dans certaines écoles, il contrôle l'admission des élèves.

c) le choix des enseignants:

De façon générale, le choix des enseignants est du ressort du principal et du président du "governing board" et sanctionn par la suite, par le conseil d'administration de l'école. Ce choix est cependant limité aux personnes déjà sélectionnées par le "divisional office" et l'inspecteur concerné.

d) l'organisation sociale et le tutorat:

Une structure de la vie étudiante et une structure de tutorat ont été développées, très récemment, pour répondre aux besoins individuels des élèves dans les nouvelles "comprehensive schools" d'Angleterre.

En somme, les écoles du ILEA sont très différentes des nôtres et de ce fait, la structure administrative d'un "board of education" très différente de celle de nos commissions scolaires. Au lieu d'un système d'éducation, on retrouve là un système de services à l'éducation, laissant l'éducation à la base et s'assurant qu'elle est bien faite.

CHAPITRE IV

Les critères de base pour la définition de la carte scolaire

Les références dans ce domaine semblent relativement limitées. Les rapports des différentes commissions (Parent, Pagé, Bundy, Passow, Goldenberg et Lowes) sont avares d'informations précises. Dans la majorité des cas, après avoir déterminé un nombre de commissions scolaires et une taille moyenne, on suggère une ou quelques divisions territoriales qui respectent les artères principales où la circulation est très dense, les autoroutes souvent infranchissables et les voies de chemins de fer.

C'est Goldenberg qui est le plus explicite et encore ses critères dépassent ceux que l'on pourrait établir concernant uniquement la carte scolaire. Voici ses neuf critères pour établir les commissions scolaires de Toronto:

a) de taille à peu près égale;

b) assez petites pour qu'un conseil de commissaires puisse agir avec efficacité et en connaissance de cause;

c) dans les limites d'une capacité normale de travail d'un directeur général aidé d'un personnel adéquat;

d) assez grandes pour offrir un programme complet d'éducation, largement autonomes et possédant la gamme des services requis et caractéristiques des centres urbains;

e) assez grandes pour garantir, à l'avantage du système, l'engagement de leaders et de gens d'expérience variée;

f) assez grandes pour assurer une gestion basée sur l'utilisation de méthodes et procédés administratifs modernes;

g) délimitées de façon à ce que leur besoins spécifiques soient facilement identifiables et qu'on leur adapte les programmes d'enseignement;

h) délimitées de façon à réduire au minimum les changements à l'intérieur des bassins actuels des écoles;

i) délimitées en tenant compte des ravins, autoroutes et chemins de fer qui déjà contribuent à séparer un district d'un autre.

Dans la définition d'un bassin d'alimentation pour une école donnée, il est relativement facile d'utiliser des critères géographiques comme "respect des voies à circulation dense, chemins de fer, etc." Mais les critères géographiques appliqués à un ensemble urbain prennent une teinte toute différente. Voici quelques exemples pour illustrer cette affirmation:

a) respect des autoroutes:

-si le boulevard metropolitain est une barrière entre Ville Mont-Royal et Ville St-Laurent, il ne l'est pas dans Montréal, entre les rues St-Laurent et Pie IX; de plus, le boulevard Métropolitain est une frontière bien établie entre les populations scolaires de Ville Mont-Royal et celle de Ville St-Laurent mais en est-ce une entre les écoles et le siège social de la Commission scolaire Ste-Croix? Dans cette veine, l'autoroute 13, dans l'ouest de l'île ne rapprochera-t-elle pas davantage Lachine et Ville St-Laurent alors que cette dernière sera toujours loin d'Outremont?

b) respect des voies à circulation rapide et dense:

- comment affirmer que de telles voies sont des barrières pour une autorité scolaire? Est-il plus impérieux de fixer une limite de commission scolaire à Pie IX qu'à St-Michel, Iberville, Papineau, St-Hubert...etc.?

c) respect des chemins de fer:

- les voies du C.N. et du C.P. sont des barrières plus importantes; encore là, elles délimitent un bassin d'écoles mais les voies de croisement sont toujours assez nombreuses pour permettre une communication avec un centre administratif.

Il apparait plus important de respecter les limites municipales des villes de petite étendue. En effet, les relations ville-commission scolaire sont de plus en plus constantes dans l'établissement de centres communautaires; le type de communication et les protocoles d'entente s'établissent plus facilement et l'unité d'action est de ce fait assurée quand une ville de petite taille n'a à rencontrer qu'un seul organisme scolaire. Cela n'implique pas que pour chaque municipalité on doive retrouver une autorité scolaire correspondante, pas plus qu'une autorité scolaire unique ne doive desservir une municipalité de grande étendue.

Il apparait également important de respecter le tissu sociologique d'une communauté. Il ne faudrait pas, par exemple, qu'une frontière commune à deux commissions scolaires fractionne des milieux sociologiques reconnus,tels que Hochelaga-Maisonneuve, Rosemont, Lachine, Verdun, etc.

Si l'on veut que les commissaires élus aient vraiment la responsabilité de représenter et de défendre le milieu, il ne faudrait pas qu'une limite de commission scolaire soit tracée au coeur du bassin d'alimentation assez vaste d'une polyvalente. Par exemple, si on faisait de Papineau, entre Rosemont et Jean-Talon, une limite de commissions scolaires, le commissaire dont le quartier serait immédiatement à l'est de cette frontière n'aurait pas juridiction sur l'Ecole Père Marquette qui recevrait 600 élèves de son quartier.

Il semble qu'une approche par la négative soit la plus appropriée bien que, à l'occasion, on devra peut-être faire fi de la recommandation. Ce pourrait être le cas de la frontière en dentelle qui sépare Montréal de Ville d'Anjou et St-Léonard.

Quand les grandes options de la restructuration seront arrêtées (taille, nombre, caractère religieux et caractère linguistique), un comité pourrait étudier et proposer des frontières de commissions scolaires respectant dans la mesure du possible et par ordre décroissant d'importance:

- les bassins d'alimentation des polyvalentes,
- les milieux sociologiques,
- les limites municipales.

CONCLUSION

Après une telle étude, il est difficile de tirer une conclusion qui refléterait l'ensemble des faits mis en lumière. Se référant aux critères de Swanson présentés dans le Chapitre I, on peut conclure que les systèmes analysés ont fait un effort réel de démocratisation, de "community control" et d'amélioration des services éducatifs offerts à la population. Il est clair également que les nouvelles structures ont une teinte de l'état antérieur des systèmes. A New York et Détroit, le partage des responsabilités laissent voir qu'antérieurement, on avait un seul système sur le territoire. A Toronto, la structure a réaménagé quelque peu les pouvoirs entre l'agence centrale et les commissions scolaires mais il est évident qu'on a respecté le fait qu'avant la réorganisation du système on avait des commissions scolaires autonomes; on a réduit le nombre de ces commissions scolaires sans détruire leur rôle principal dans un environnement métropolitain.

A St-Paul-Minneapolis et dans les BOCES de New York, on retrouve des efforts pour améliorer la situation; cependant, une approche de type coopératif ne semble pas obvier aux faiblesses des petites commissions scolaires et n'assure pas aux citoyens l'assurance d'une chance égale à l'éducation.

Le système de Londres mériterait une étude plus exhaustive. Une démocratisation jusqu'au niveau de l'école fait du directeur d'établissement un leader dans la réponse aux besoins du milieu. Elle assure également une diversité des établissements scolaires, propre à une saine émulation des différents agents d'éducation pour personnaliser l'école et l'élève à l'intérieur de l'école.

Si on analyse la théorie et la pratique dans la fixation de la taille optimale d'une commission scolaire, on peut conclure qu'elle se situe entre 20,000 et 40,000 élèves. Cependant, ces études ne reflètent pas toujours le caractère d'une commission scolaire fédérée dans un organisme métropolitain; peut-être serait-il juste de dire que dans un tel cas, vu le partage des pouvoirs et responsabilités, on peut s'en tenir davantage à une taille voisinant les 25,000 ou 30,000 élèves.

Enfin, concernant la fabrication de la carte scolaire, il importe de respecter les habitudes des parents et des élèves de s'identifier à un milieu, à telle école élémentaire et à telle école secondaire, en axant la définition des limites d'une commission scolaire sur l'addition de territoires desservis par des écoles secondaires.

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

1. ANDES, John, "Alternative Models for Urban School District Organization." Educational Administration Quarterly, Vol. VII, Hiver 1971.

2. BENDINER, R., The Politics of Schools: a Crisis in Self Government, New York, N.Y., Harper and Row Publishers, 1973.

3. CONSEIL DE RESTRUCTURATION SCOLAIRE DE L'ILE DE MONTREAL, Rapport au Ministre de l'Education, le 28 octobre 1968.

4. CRONIN, J.M., The Control of Urban Schools: Perspective on the Power of Educational Reformers, New York, N.Y., The Free Press, 1972.

5. FANTINI, M.,GITTEL, M., MAGAT, R., Community Control and the Urban School, New York, N.Y., Praeger Publishers, 1969.

6. FANTINI, M.D. et YOUNG, M.A., Designing Education for Tomorrow's Cities, New York, N.Y., Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1970.

7. FONSTAD, Clifton, What Research Says About Schools and School Districts... Factors Related to Effectiveness,Rapport préparé pour le Wisconsin State Department of Public Instruction, Madison, Wis., 1973.

8. GITTELL, M. et HOLLANDER, T.E., Six Urban School Districts: a Comparative Study of Institutional Response, New York, N.Y., Praeger Publishers, 1968.

9. GOUVERNEMENT DU QUEBEC, Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la Province de Québec.

10. HAVIGHURST, R.J., Metropolitanism, its Challenge to Education, Chicago, Illinois, University of Chicago Press, 1968.

11. HAVIGHURST, R.J. et LEVINE, D.V., Education in Metropolitan Areas, Boston, Mass., Allyn and Bacon, Inc., 1970.

12. INNAN, WILLIAM E., Size and State School System Organization, Rapport préparé pour le Great Plains School District Organization, Lincoln, Nebraska, 1968.

13. KNEZEVICH, S.J., Administration of Public Education,New York, N.Y., Harper and Row, Publishers, 1975.

14. McKELVEY, T.V., Metropolitan School Organization, Vol. 1: Basic Problems and Patterns. Vol. 2: Proposals for Reform, Berkeley, California, McCutchan Publishing Corporation, 1972.

15. McKELVEY, T.V. et SWANSON, A.D., Urban School Administration, Beverly Hills, California, Sage Publications, Inc. 1969.

16. MORPHET, E.L. et JESSER, D.L., Designing Education for the Future, No. 1: Prospective Changes in Society by 1980 (1967); No. 2: Implications for Education of Prospective Changes in Society (1967); No. 3: Planning and Effecting Needed Changes in Education (1967); No. 4: Cooperative Planning for Education in 1980 (1968); No. 5: Emerging Designs for Education (1968); No. 6: Planning for Effective Utilization of Technology in Education (1969); No. 7: Preparing Educators to Meet Emerging Needs (1969), New York, N.Y., Citation Press.

17. MORPHET, E.L., JESSER, D.L. et LUDKA, A.P., Planning and Providing for Excellence in Education, New York, N.Y., Citation Press, 1972.

18. ORNSTEIN, ALLAN C., "Administration/Community Organization of Metropolitan Schools", Phi Delta Kappan, juin 1973.

19. ORNSTEIN, ALLAN C., Metropolitan Schools: Administrative Decentralization vs Community Control, Metuchen, N.J., The Scarecrow Press, 1974.

BIBLIOGRAPHIE SUR LES SYSTEMES ETUDIES
(selon l'ordre suivi dans le chapitre III)

NEW YORK

cf: CRONIN (4.), FANTINI (5.), GITTELL et HOLLANDER (8.), ORNSTEIN (18.et 19.).

20. MAYOR'S ADVISORY PANEL ON DECENTRALIZATION OF THE NEW YORK CITY SCHOOLS, Recommendation for Learning: A Community School System for New York, New York, N.Y., 1967.

21. ZIMET, MELVIN, Decentralization and School Effectiveness: a Case Study of the 1969 Decentralization Law in New York City, New York, N.Y., Teachers College Press, 1973.

DETROIT

cf: CRONIN (4.), GITTELL et HOLLANDER (8.), ORNSTEIN (18. et 19.).

22. BOARD OF EDUCATION OF THE CITY OF DETROIT, "Guidelines for Regional and Central Boards of Education of the School District of the City of Det oit", Detroit, Michigan, octobre 1970.

TORONTO

23. ONTARIO LEGISLATIVE ASSEMBLY, 4e session de la 27e Législature; "An Act to amend The Municipality of Metropolitan Toronto Act, (Bill 81), Queen's Printer, Toronto, Ontario, 1966.

24. GOLDENBERG, H.C., Report of the Royal Commission on Metropolitan Toronto, Queen's Printer, Toronto, Ontario, juin 1965.

25. LOWES, B., Report of the Ministerial Commission on the Organization and Financing of the Public and Secondary School Systems in Metropolitan Toronto, Toronto, Ontario, Ministry of Education, (1974).

26. McCORDIC, W.J., "Metro Toronto 20 Years Later", Phi Delta Kappan, juin 1973.

27. RIDEOUT, E.B., "The Supra-System Model: the Toronto Experience", cf:(14.).

28. ROBARTS, JOHN, "Statement by the Honourable John Robarts, Prime Minister of Ontario, re: Report of the Royal Commission on Metropolitan Toronto", (Queen's Printer), Toronto, Ontario, janvier 1966.

ST-PAUL-MINNEAPOLIS ET BOCES DE NEW YORK

29. HOOKER, C.P., et MUELLER, V.D., "The Cooperative Federalism Model" cf: (14.).

30. HOOKER, C.P., MUELLER, V.D. et DAVIS, D.E.,"Co-operation among School Districts in a Metropolitan Area: A case Study", cf: (10.).

31. McKELVEY, T.V. et HARRIS, W.B., "The Board of Cooperative Educational Services Model", cf: (14.).

LONDRES, ANGLETERRE

32. GRIFFITHS, D.E. "The Inner London Education Authority", cf: (14.).

33. RELLER, T.L.,"The Greater London Council and the Education Service". Educational Administration Quarterly, Vol. IV, Printemps 1968.